



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO  
MESTRADO EM COMUNICAÇÃO

PEDRO ALEXANDRE DE OLIVEIRA SANTOS

A Política de Distribuição da Verba Publicitária do Governo Federal no Brasil  
(2000/2014)

São Cristóvão-SE  
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO  
MESTRADO EM COMUNICAÇÃO

PEDRO ALEXANDRE DE OLIVEIRA SANTOS

A Política de Distribuição da Verba Publicitária do Governo Federal no Brasil  
(2000/2014)

Trabalho de dissertação apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação, junto ao Mestrado em Comunicação – PPGCOM/UFS, realizado sob a orientação da Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño.

São Cristóvão-SE  
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO  
MESTRADO EM COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof. Dr.César Ricardo Siqueira Bolaño**  
**(Orientador)**

---

**Prof. Dr. Carlos Peres de Figueiredo Sobrinho**  
**(Interno)**

---

**Prof. Dr. Fabio Rodrigues de Moura**  
**(Externo)**

## RESUMO

A política de comunicação do Estado brasileiro baseada na distribuição verba publicitária ou verba de mídia do Governo Federal, em partes, consiste no montante de recursos públicos destinados para a compra de espaço publicitário nos diferentes meios e veículos de comunicação no país, para veiculação da propaganda institucional do governo. A distribuição dessa verba de mídia, geralmente, é direcionada para o sistema industrial de comunicação formado pela rede de radiodifusão nacional, que por sua vez, é responsável por grande parcela da comercialização da mercadoria audiência produzida sob a égide da Indústria Cultural durante o desenvolvimento do capitalismo monopolista. A ausência de trabalhos que aprofundem a discussão sobre os nexos entre verba publicitária federal e o mercado oligopólico da comunicação nos levaram a questionar em que sentido o Governo Federal ao se tornar um comprador da mercadoria audiência contribui para a manutenção do mercado oligopólico de comunicação no país? Nossa hipótese é a de que o Governo Federal, na condição de anunciante e respectivamente comprador da mercadoria audiência, contribui para manutenção do mercado oligopólico de comunicação, em detrimento do sistema público. O presente trabalho tem como objetivo analisar os aspectos históricos, econômicos políticos que respaldam a política de distribuição da verba publicitária do Governo Federal, bem como a localização deste no circuito da comunicação alimentado pela Indústria Cultural no Brasil. A metodologia utilizada é própria dos estudos críticos da Economia Política da Comunicação (EPC), e articula a análise dos dados quantitativos referentes ao montante de verba de mídia distribuída para os meios de comunicação, ofertados pelo Governo Federal de 2000 a 2014, com a pesquisa documental, tomando como referência os dados ofertados pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), e, a gama de referências bibliográficas nacionais e internacionais, a partir dos estudos de César Bolaño (2000 e 2004), Valério Britos (2000) Dallas Smythe (1977), Celso Furtado (2005) e Maria Arminda (2015). Espera-se com essa pesquisa contribuir para o avanço do conhecimento crítico na área da EPC e apresentar ferramentas para futuras análises sobre o tema em questão.

Palavras-chave: Indústria Cultural, Audiência, Cultura, Propaganda, Publicidade, Governo Federal, Mídia

## **ABSTRACT**

The communication policy of the Brazilian State, based on the distribution of advertising dollars or federal media funds, in parts, consists of the amount of public resources destined to the purchase of advertising space in the different media and communication vehicles in the country, in order to advertise institutional framework of government. The distribution of this amount of media is usually directed to the industrial communication system formed by the national broadcasting network, which in turn is responsible for a large portion of the commercialization of the merchandise audience produced under the aegis of the Cultural Industry during the development of the monopoly capitalism. The absence of papers that deepen the discussion about the links between federal advertising and the oligopolistic market of communication have led us to question in what sense the Federal Government, when becoming a buyer of the merchandise audience contributes to the maintenance of the oligopolistic communication market in the country ? Our hypothesis is that the Federal Government, as advertiser and buyer of the merchandise audience, contributes to the maintenance of the oligopolistic communication market, to the detriment of the public system. The present work has the objective of analyzing the historical, economic and political aspects that support the policy of distribution of the advertising budget of the Federal Government, as well as its location in the communication circuit fed by the Cultural Industry in Brazil. The methodology used belongs to the Critical Studies of the Political Economy of Communication (EPC), and articulates the analysis of quantitative data referring to the amount of media funding distributed to the media, offered by the Federal Government from 2000 to 2014, with the research (2000 and 2004), Valério Britos (2000), Dallas Smythe (2000), and the Brazilian Institute of Public Information (IAP), and the range of national and international bibliographical references, based on studies by César Bolaño (2000 and 2004). 1977), Celso Furtado (2005) and Maria Arminda (2015). It is hoped that this research will contribute to the advancement of critical knowledge in the area of the EPC and present tools for future analysis on the subject in question.

Key words Industry, Audience, Culture, Advertising, Advertising, Federal Government, Media.

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> - Funções da SECOM/PR a partir da Lei nº 10.683/03 e da Lei nº 11.497/07.....	52
---	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1- Investimento Publicitário no Mundo em Milhões de Dólares (1970-1974).....	35
Tabela 2– Ranking de gastos publicitários do Governo Federal por Mídia.....	60
Tabela 3- Lista de Investimento nas Empresas de Internet.....	70
Tabela 4- Lista de Investimento nas Empresas de TV.....	71
Tabela 5- Lista de Investimento nas Empresas de Rádio.....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Investimento anual em Mídia no Brasil – 2007 a 2016 (valores correntes em R\$ bilhões).....	58
<b>Gráfico 2</b> - Evolução da verba de mídia do Governo Federal- Valores Nominais (R\$ bilhões).....	61
<b>Gráfico 3</b> - Evolução da verba de mídia do Governo Federal de 2000 a 2014 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014).....	62
<b>Gráfico 4</b> - Gastos com FUNDEB e Verba de Mídia no Brasil - 2000 a 2014 (R\$ milhares, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014).....	64
<b>Gráfico 5</b> - Análise Comparativa entre Seguridade Social- Saneamento e Verba de Mídia Governo Federal (valores deflacionados pelo IPCA, base 2014).....	65
<b>Gráfico 6</b> - Distribuição por meio.....	80
<b>Gráfico 7</b> - Gastos do Governo com Mídia por Região - 2000 a 2014 (Valor Real IPCA, ano base 2014).....	75
<b>Gráfico 8</b> - Gastos do Governo com Mídia por Região - 2008 a 2014 (Valor Real IPCA, ano base 2014).....	76
<b>Gráfico 9</b> - Gastos do Governo com Mídia por Região - 2000 a 2002 (Valor Real IPCA, ano base 2014).....	76



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Secom/PR – Secretaria Especial de Comunicação Social

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

EPC- Economia Política da Comunicação

CENP- Conselho Executivo das Normas-Padrão

Forcom- Fórum Permanente da Indústria da Comunicação

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Distribuição da Verba de Mídia Mundial 2016 – Top 25.....	64
Figura 2- Ranking dos Maiores Anunciantes do Mercado Publicitário Brasileiro (em R\$ milhares) .....	67

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
 <b>CAPÍTULO 1-MERCADORIA AUDIÊNCIA, ESTADO E A CONTRADIÇÃO DA INFORMAÇÃO CAPITALISTA.....</b>	 <b>20</b>
1.1-O A QUESTÃO DA MERCADORIA AUDIÊNCIA NA EPC.....	21
1.2 - PUBLICIDADE, PROPAGANDA E A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO.....	25
1.3 - O CRITÉRIO DA MÍDIA TÉCNICA PARA O GOVERNO FEDERAL.....	30
 <b>CAPÍTULO 2 - FORMAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA, DO MERCADO PUBLICITÁRIO E SUA LEGISLAÇÃO.....</b>	 <b>31</b>
2.1-BREVE SÍNTESE HISTÓRICO DA ECONOMIA BRASILEIRA.....	32
2.2- DESENVOLVIMENTO DO MERCADO PUBLICITÁRIO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DA LEI DE PROPAGANDA.....	34
2.3- LEI DE LICITAÇÃO GERAL.....	38
2.4-LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE .....	42
2.5-ASECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	56
 <b>CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014.....</b>	 <b>54</b>

3.1 - REALIDADE DO MERCADO PUBLICITÁRIO EM NÚMEROS NO MUNDO E NO BRASIL.....	55
3.2 – BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS GASTOS COM PUBLICIDADE E SEGURIDADE SOCIAL.....	63
3.3 – DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL POR MEIO E VEÍCULO DE COMUNICAÇÃO.....	66
3.4 - A REGIONALIZAÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL EM NÚMEROS.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

## INTRODUÇÃO

A verba de mídia do Governo Federal brasileiro consiste no montante de recursos públicos utilizados para compra de espaços publicitários, com o objetivo de veicular a propaganda estatal em diferentes meios de comunicação de massa, em especial nos grandes conglomerados de comunicação, partícipes do sistema privado de radiodifusão nacional e internacional. O investimento publicitário do Governo Federal destinado aos meios de comunicação tem aumentado de forma considerável nos últimos anos. O critério de “mídia técnica”, garantido pela Instrução Normativa nº 2/2008, que privilegia os índices de audiência e indicadores de penetração geográfica, apresenta-se como elemento central que define a estratégia de segmentação dos recursos públicos do Estado brasileiro na forma de verba de mídia para os meios de comunicação. Assim, sob a argumentação de um plano de comunicação eficiente entre o Governo Federal e a sociedade civil, o Estado brasileiro, a partir da distribuição da verba de mídia, como parte de sua política de comunicação, favorece as empresas de comunicação que atendem ao critério mencionado, reforçando assim o caráter oligopolista dos mercados de comunicação, especialmente o oligopólio altamente concentrado que constitui o mercado brasileiro de televisão (Bolaño, 1988).

Segundo os dados apresentados por Santos<sup>1</sup> (2015), que tratam da verba de mídia da Presidência da República, de 2011 a 2014, a esta, através da Secretaria de Comunicação, destinou o total de R\$ 640 milhões em verba de mídia para diferentes meios de comunicação nacional e internacional. Dessa soma, o sistema de televisão brasileiro concentrou o total geral de R\$ 424 milhões, sendo que maior parte desse recurso se concentrou em cinco emissoras, a Rede Globo que recebeu R\$ 189 em seguida aparece a Rede Record com o total de R\$ 81 milhões SBT com R\$ 69 milhões, em quarto lugar a Bandeirantes com R\$ 19 milhões, e por último, a Rede TV com R\$ 12 milhões. O Governo Federal (administração direta e indireta), em quatro anos (de 2011 a 2014), aplicou a soma de R\$ 9,8 bilhões em sete diferentes meios de comunicação para veiculação da propaganda. E assim como a Presidência da República, o conjunto do Governo Federal concentrou a maior parte desses recursos no meio televisivo, somando o valor de R\$ 6, 3

---

<sup>1</sup>Trabalho desenvolvido pelo autor na Monografia defendida no curso de Graduação em Publicidade e Propaganda. Departamento de Comunicação Social, Universidade Federal de Sergipe, 2015.

Assim a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação de massa pelo Estado brasileiro, constitui a manutenção de um sistema de comunicação a serviço da Indústria Cultural, em especial o setor de radiodifusão. Este, sustentado pela receita publicitária é formado pelos grandes comerciantes de audiência, servindo aos produtores de bens e serviços ao próprio Estado.

São poucos os trabalhos acadêmicos que discutem o processo de financiamento público dos meios privados de comunicação através da distribuição da verba publicitária do Governo Federal. Sobre o tema referido, é possível apenas detectar um artigo elaborado por Ormay e Rodrigues (2014)<sup>2</sup>, para Revista Eptic<sup>3</sup>. Outras reflexões sobre o tema foram realizadas pelo Coletivo Brasil de Comunicação, Intervozes (2014)<sup>4</sup>.

A escassez de trabalhos acadêmicos acerca do tema supracitado tornou-se elemento essencial para desenvolver o presente trabalho dissertativo, cujo seu principal objetivo é analisar como decorreu o processo de distribuição da verba de mídia do Governo Federal dentro de um marco temporal de quatorze anos, de 2000 a 2014. Para tanto, definimos como objetivos específicos: a) discutir a política de comunicação do Governo Federal a partir dos arranjos legais e institucionais; b) discutir a contribuição do Estado na manutenção da Indústria Cultural no momento em que se insere no circuito de consumo da mercadoria audiência; c) discutir o resultado da política de regionalização da verba de mídia do Governo Federal, d) explicar a formação do mercado de audiência a partir do processo histórico da economia brasileira.

A metodologia aplicada está fundamentada na concepção crítica da Economia Política da Comunicação (EPC), onde a adoção da categoria mercadoria torna-se pela chave para compreendermos a política de segmentação da verba de mídia do Governo Federal.

A abordagem metodológica fundamenta-se a partir da triangulação dos métodos de análise qualitativa e quantitativa dentro de uma perspectiva de complementaridade, a fim de assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno em questão, onde na oportunidade. A primeira fase da pesquisa de método qualitativo investiga-se, através da

---

<sup>2</sup>ORMAY, Larissa Santiago; RODRIGUES, MACHADO, Theófilo Codeço. Financiamento público da mídia privada no Brasil: Notas para uma Economia Política da Comunicação. Trabalho publicado na Revista Científica da EPITIC. 2014.

<sup>3</sup>Revista eletrônica da Rede de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura.

<sup>4</sup>Intervozes. Coletivo Brasil de Comunicação Social. Projeto cria cota regional de 20% para verba publicitária de governo. Publicado em <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=23820>>. Acessado em 29 de novembro às 18:00hrs

contribuição teórica da EPC e, análise de documentos (oficiais e não oficiais) que dão sustento a política de comunicação do Governo Federal, sob a ótica da verba de mídia. O método quantitativo, que representa a segunda fase, traz como instrumento de análise o banco de dados referentes aos valores reais gastos com mídia ao longo de quatorze anos (2000 a 2014), ofertado pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade - IAP.

Este trabalho é composto por três capítulos, sendo que o primeiro tem como principal objetivo a discussão teórica acerca da audiência como mercadoria produzida no bojo das relações de trabalho desenvolvidas na Indústria Cultural. Para isso, utilizou-se de dois teóricos da Economia Política da Comunicação (EPC), César Bolaño (2000) e Dallas Smythe (1979), ambos de base marxista. Acredita-se que a leitura teórica em torno da audiência na condição de uma mercadoria, contribui para que possamos compreender como se localiza a política de comunicação do Governo Federal, a partir de sua propaganda institucional, no bojo da Indústria Cultural. Para isso, utilizar-se-á do método-teórico desenvolvido pela EPC.

Em seguida, no segundo capítulo pretende-se analisar a formação do mercado brasileiro de consumo, considerando o desenvolvimento da economia nacional com base nos estudos de Celso Furtado (2005) e César Bolaño (2004) e Caio Prado Júnior (1976). Após isso, o capítulo seguirá abordando o histórico de formação do mercado brasileiro de publicidade, considerando os estudos de Maria Arminda (2014), bem como a regulamentação legal do mercado supramencionado, com enfoque nas leis que mediam a contratação deste serviço pela administração pública.

O terceiro e último capítulo, objetiva-se analisar a política de distribuição da verba de mídia a partir dos dados quantitativos, considerando os valores referentes aos recursos financeiros aplicados pelo governo para a compra de espaços publicitários nos diferentes meios e veículos de comunicação ao longo de quatorze anos (2000 -2014), identificando assim o total destinado para a compra de mídia (seja para o sistema público ou privado de comunicação); as empresas de comunicação que mais receberam estes recursos e como se hierarquiza a distribuição dessa verba a partir das regiões geográficas do Brasil.

Por fim, as considerações finais trará a síntese dos resultados obtidos a partir da intersecção realizada entre a análise e interpretação dos elementos qualitativos e quantitativos, a fim de responder o elemento hipotético da pesquisa, bem como detectar novos caminhos para dar continuidade ao presente estudo.

## **CAPÍTULO 1 - MERCADORIA AUDIÊNCIA, ESTADO E A CONTRADIÇÃO PUBLICIDADE E PROPAGANDA.**

O presente capítulo objetiva analisar os aspectos que envolvem a política de distribuição da verba de mídia de todo o Governo Federal, a partir da sua localização no interior da Indústria Cultural. Ele se divide em duas partes. A primeira corresponde à discussão em torno da mercadoria audiência produzida pelo sistema de comunicação de massa, objeto primordial de consumo por parte do Governo Federal no momento em que este escolhe os meios de comunicação para veicular sua propaganda institucional. A definição de um conceito de audiência como mercadoria foi feita em momentos distintos por diferentes tradições marxistas presentes na Economia Política da Comunicação (EPC). A primeira definição foi a do professor canadense Dallas Smythe (1977), que em linhas gerais, reconhece a forma mercadoria da audiência como algo produzido pelos meios de comunicação de massa e a instituição familiar, a partir de um trabalho que seria exercido pelo próprio público consumidor. O segundo ponto de vista é de César Boalão (2000/2006), quem afirma ser a mercadoria audiência produzida pelo trabalho (cultural) empregado pela Indústria Cultural.

A política de comunicação do Estado brasileiro, em especial a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação de massa para veiculação da propaganda política e da publicidade de seus atos, ao atender o critério da chamada “mídia técnica”, que não é outra coisa senão a distribuição de verba segundo os níveis de audiência segue a mesma lógica da compra da referida mercadoria, servindo assim para manutenção da Indústria Cultural, em especial o setor de radiodifusão. Este, sustentado pela receita publicitária é formado pelos grandes comerciantes de audiência, para o capital monopolista, produtor de bens e serviços, e o próprio Estado, como veremos mais adiante.

A segunda parte discute a contradição inerente ao fenômeno da comunicação de massa produzida pela Indústria Cultural e o papel do Estado. A escolha da perspectiva teórico-metodológica da EPC, de base marxista, se deve à sua importante contribuição no campo dos estudos comunicacionais em torno das relações de poder presentes no sistema econômico, político, comunicacional e cultural, em especial a reflexão sobre o papel das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

O estudo em torno da distribuição de verba publicitária do Governo Federal, como parte de sua política de comunicação, deve desdobrar-se em análises capazes de identificar



tanto o aspecto quantitativo de distribuição do bolo publicitário estatal entre os diferentes veículos e meios de comunicação, quanto os elementos que estruturam a relação qualitativa entre o Estado e a Indústria Cultural no Brasil.

### 1.1- A QUESTÃO DA MERCADORIA AUDIÊNCIA NA EPC

Ao traçar uma crítica aos estudos marxista na área da comunicação que tinham como principal enfoque a análise da capacidade de controle ideológico que os meios de comunicação exerciam sobre as massas a fim de legitimar o sistema político e econômico, Dallas Smythe deu o pontapé inicial na tentativa de compreender a função econômica do sistema de comunicação. Para o autor, esses estudos devem ser considerados pré-científicos e idealistas, em seu ensaio *Communications: Blind spot of Marxism* (1977):

A visão burguesa idealista da realidade e da mercadoria de comunicação é "mensagens", "informação", "imagens", "sentido", "entretenimento", "orientação", "educação" e "manipulação". Todos esses conceitos são entidades mentais subjetivas e todos lidam com aparências superficiais. Em nenhum lugar os teóricos que adotam essa cosmovisão lidam com a forma de mercadoria sob o capitalismo monopolista, no qual existem parasitariamente uma série de sub mercados que lidam com a indústria cultural, por exemplo, os mercados de "notícias" e "entretenimento" (SMYTHE, 1977, pág. 2)<sup>5</sup>.

Bolaño (2000), considerando a crítica de Smythe, detecta um grau de deficiência na formulação teórica do autor canadense, considerando-a genérica e redutora, pelo fato de apresentar uma série de conceitos díspares localizado em níveis de análise teórica diferenciados, principalmente pela adoção do conceito informação. Para Bolaño, é possível definir o conceito de informação “a partir de um nível tão elevado como o da caracterização em Marx de uma economia mercantil simples”. Mais adiante veremos como Bolaño traduz teoricamente o conceito de informação a partir da necessidade prática de acumulação do

---

<sup>5</sup>Tradução literal: The bourgeois idealist view of the reality of the communication commodity is "messages", "information", "images", "meaning", "entertainment", "orientation", "education", and "manipulation". All of these concepts are subjective mental entities and all deal with superficial appearances. Nowhere do the theorists who adopt this worldview deal with the commodity form of mass communications under monopoly capitalism on which exist parasitically a host of sub-markets dealing with cultural industry, e.g., the markets for "news" and "entertainment".

capital monopolista, voltemos à análise de Smythe sobre a questão da mercadoria produzida no sistema de comunicação de massa.

A primeira questão posta pelo canadense é que os materialistas históricos deveriam aprofundar suas análises sobre o sistema de comunicação capitalista, considerando sua função econômica no processo de acumulação do capital monopolista. O autor busca formular uma resposta à seguinte pergunta: “qual é a mercadoria das comunicações produzida em massa e financiada por anunciantes dentro do capitalismo de monopólio (Smythe, 1977, p. 2)?<sup>6</sup>”. A princípio Dallas Smythe parte da negativa de que as mercadorias sejam as imagens, informação, mensagens, significado, entretenimento, orientação, educação e manipulação, para o autor, estes elementos fazem parte de uma visão idealista burguesa e que todos esses conceitos partem de “entidades mentais” e de natureza “subjetiva”, que pariam no campo superficial das aparências na análise fenomênica.

Negando a visão idealista, Smythe busca formular uma resposta materialista ao processo de produção mercantil desenvolvido pelo sistema de comunicação de massa localizado sob as condições de produção do capitalismo monopolista, conforme o autor:

Afirmo que a resposta materialista à questão - qual é a forma mercadoria produzida pela comunicação de massa sob o capitalismo monopolista? - São públicos e leitores (a seguir designados por simplicidade como público). A realidade material sob o capitalismo monopolista é que todo o tempo de não dormir da maioria da população é o tempo de trabalho. Este tempo de trabalho é dedicado à produção de commodities-in-general (tanto em que as pessoas são pagas pelo seu trabalho como membros do público) e na produção e reprodução de seu poder (o pagamento é subsumido em sua renda). (Smythe, 1977, p. 9)<sup>7</sup>.

Assim, o próprio público consumidor realiza uma espécie de trabalho para os anunciantes no momento em que desprende energia física e mental durante o consumo de bens e serviços. Para o autor canadense, o público ao consumir os produtos midiáticos, exerce uma espécie de trabalho capaz de gerar demandas para produção de diferentes mercadorias, que por sua vez são difundidas através das técnicas publicitárias. A recompensa deste trabalho

---

<sup>6</sup> “What is the commodity form of mass-produced, advertiser-supported communications under monopoly capitalism?”

<sup>7</sup> “I submit that the materialist answer to the question - What is the commodity form of mass-produced, advertiser-supported communications under monopoly capitalism? - is audiences and readerships (hereafter referred to for simplicity as audiences). The material reality under monopoly capitalism is that all non-sleeping time of most of the population is work time. This work time is devoted to the production of commodities-in-general (both where people get paid for their work and as members of audiences) and in the production and reproduction of labour power (the pay for which is subsumed in their income)”

materializa-se através do consumo dos programas produzidos pelas indústrias culturais, gerando assim fidelidade do público.

Mais adiante Smythe afirma que há uma pressão, imposta pelos mercados produtores de serviços e bens de consumo, para transformar o tempo em que os trabalhadores passam fora de seu espaço tradicional de trabalho, em tempo de trabalho. Em seguida, a questão do trabalho é posta nos seguintes termos:

Neste contexto, o trabalho dos membros da audiência que os anunciantes acham produtivos para eles é uma das pistas de aprendizado que são usadas quando o membro da audiência compõe sua lista de compras mental e gasta sua renda (Smythe, 1977, p. 14)<sup>8</sup>.

Ao afirmar que, no capitalismo monopolista, o público, durante seu tempo de ócio, executa uma espécie de trabalho, ao consumir os produtos da Indústria Cultural, Dallas Smythe faz um uso inadequado da categoria trabalho, pois desloca a questão para onde ela não deveria estar: na esfera do consumo individual, por definição, para Marx improdutiva. Por outro lado, desconsidera o trabalho realizado por artistas, escritores, jornalistas, cinegrafistas e etc., nas indústrias culturais e de comunicação.

O pensamento de Smythe é influenciado por Willian Livant, segundo o qual, no capitalismo monopolista, todo tempo em que o trabalhador não dorme é tempo de trabalho dedicado à produção de mercadorias em geral. Nas palavras de Smythe:

A realidade material sob o capitalismo monopolista é que o tempo em que a população não dorme é tempo de trabalho. Este tempo de trabalho é dedicado para produção de mercadorias em geral (as pessoas são pagas pelo seu trabalho como membros do público) e, na produção e reprodução de seu poder (o pagamento é subsumido em sua renda). Do tempo de trabalho fora do trabalho, o maior bloco é o tempo do público vendido aos anunciantes. Não é vendido pelos trabalhadores, mas pelos meios de comunicação de massa. Quem produz esta mercadoria? Os meios de comunicação de massa a partir do mix entre a publicidade oculta no

---

<sup>8</sup> "In this context, the work of the audience members which advertisers find productive for them is one of learning cues which are used when the audience member makes up his/her mental shopping list and spends his/her income".

"programa", cujos mercados preocupam os teóricos da comunicação burgueses (Smythe, 1977, p. 3)<sup>9</sup>.

Sobre a produção da mercadoria audiência a partir do deslocamento da categoria trabalho para o público consumidor realizada por Smythe, César Bolaño comenta:

A solução não deixa de ser engenhosa, mas padece de evidente inconsistência: a relação entre meio de comunicação e público não é uma relação de trabalho, mas de comunicação, não uma comunicação qualquer, mas uma comunicação especificamente capitalista (...). Ademais, a brutal generalização do conceito de trabalho realizada por Livant é de um reducionismo a toda prova, que nem de longe toca na grande complexidade das questões envolvidas na análise da relação entre a lógica da produção capitalista e as outras lógicas sociais, opostas ou subsidiárias, que podem ser observadas nas formações econômicas capitalistas ou mesmo na da relação entre trabalho e ócio a partir da expansão da lógica do capital para muito além dos limites da produção industrial *stricto sensu* (Bolaño, 2000, p. 144).

Além disso,

(...) a grande deficiência do trabalho de Dallas Smythe é não considerar mais que uma mercadoria, desprezando completamente a importância decisiva do programa, tanto no que se refere à dialética que se estabelece entre o mercado de audiências e o de bens culturais, quanto à função que estes últimos cumprem junto ao público, além de negar os avanços das leituras marxistas anteriores, deslocando o eixo da discussão da função propaganda para a função publicidade dos meios, sem perceber a relação contraditória que existe entre ambas as necessidades de reprodução do sistema (Bolaño, 2000, p. 148).

A resposta do próprio Bolaño à pergunta formulada por Smythe, ao considerar esses dois elementos (e ainda aquele da reprodução simbólica do mundo da vida) de forma articulada, passa pela definição das especificidades do trabalho cultural. Os diferentes trabalhos executados pelos profissionais que atuam na Indústria Cultural são, de um lado, trabalho concreto, produtor de uma mercadoria particular, capaz de satisfazer necessidades específicas. Essa utilidade consiste em realizar a mediação social a serviço do capital que o emprega, submetendo-se às necessidades de acumulação de capital por parte das empresas

---

<sup>9</sup> "The material reality under monopoly capitalism is that all non-sleeping time of most of the population is work time. This work time is devoted to the production of commodities-in-general (both where people get paid for their work and as members of audiences) and in the production and reproduction of labour power (the pay for which is subsumed in their income). Of the off-the-job work time, the largest single block is time of the audiences which is sold to advertisers. It is not sold by workers but by the mass media of communications. Who produces this commodity? The mass media of communications do by the mix of explicit and hidden advertising and "programme" material, the markets for which preoccupy the bourgeois communication theorists."

capitalistas com atuação no campo da comunicação e da cultura, na produção da mercadoria cultural propriamente dita (as séries para tv e plataformas digitais, os programas, filmes, as músicas). Do outro lado, os trabalhadores culturais gastam energia física e mental, realizando, assim, trabalho abstrato, produtor de valor e mais-valia, o interessante, segundo Boalño, é que com isso são produzidas duas mercadorias: a programação ou o programa, no difundido pelos meios de comunicação de massa, e a mercadoria audiência. Esta última é produzida com base no processo de mediação realizado pelo trabalhador da cultura, a serviço do capital investido nos grandes meios de comunicação de massa e nas indústrias culturais.

Embora ambos os autores partam do reconhecimento da importância da mercadoria audiência para a reprodução do capitalismo monopolista, em Smythe, o público, no espaço doméstico, é quem realiza o trabalho produtivo, enquanto, para Bolaño, a produção da mercadoria audiência ocorre de acordo com a velha contradição capital-trabalho na esfera produtiva das indústrias culturais e de comunicação. Neste caso, a mercadoria audiência tem valor de uso e valor e é considerada tanto no plano da produção, quanto no da relação de compra e venda no mercado publicitário. O seu consumo, por outro lado, por diferentes agentes sociais, públicos e privados, faz parte das operações concretas de comunicação com o público específico a que os compradores se dirigem. Por isso, a necessidade de especificação das características de cada mercadoria audiência particular.

## **1.2 – PUBLICIDADE, PROPAGANDA E A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO.**

A virada do séc. XIX foi marcada pela passagem do capitalismo monopolista concorrencial, em que prevalecia a regulação dos preços e salários pelo próprio mercado, com um Estado liberal, preocupado apenas com suas funções clássicas de garantia da ordem social e das condições gerais externas necessárias ao processo de acumulação do capital, para o capitalismo monopolista. O período conturbado iniciado no início do século XX, que inclui a grande depressão econômica da década de 30 e as duas grandes guerras mundiais, só é estabilizado a partir de 1945, sob a hegemonia dos Estados Unidos perante as demais nações.

Assim, derrotada a alternativa fascista e resolvido o problema da crise de hegemonia em nível internacional, ficam finalmente dadas as condições políticas para uma fase longa de

expansão inusitada, marcada pela implantação do *Welfare State* nos principais países capitalistas (...). É justamente durante esse período expansivo que se pode observar claramente a solidariedade que existe no desenvolvimento do capitalismo monopolista, do chamado Estado do bem-estar e da Indústria Cultural, capitaneada esta pelo novo meio de comunicação que se instituiu ao início dos anos 50, a televisão (Bolaño, 2000, p. 75).

O *WelfareState* apoiava-se em um Estado fortalecido diante dos capitais individuais, possibilitando uma melhor distribuição de renda e níveis elevados de bem-estar para os mais amplos setores da população dos países desenvolvidos, e, em menor grau na periferia do capitalismo, a exemplo do Brasil.

A produção em larga escala de mercadorias industrializadas, passa a atender à demanda do mercado consumidor, que respaldado pelos ganhos salariais, a política econômica do *WelfareState* garante condições materiais basilares para a subsistência dos trabalhadores, como a saúde, a educação, sistemas de transporte subsidiados e moradia barata. Neste contexto desenvolveram-se os grandes meios de comunicação de massa, veículos da publicidade comercial e da propaganda política.

No campo das tecnologias, a comunicação passa a exercer um papel fundamental na manutenção da economia mundial, a indústria fonográfica, cinematográfica e principalmente a radiodifusão comercial, em especial a televisão passam a exercer um papel central na difusão para o consumo de bens e serviços produzidos na economia capitalista. Destaca-se também para o fato de que o desenvolvimento tecnológico no campo da comunicação modificou as relações sociais, transformando profundamente a culturas locais para uma perspectiva global.

Foram os teóricos da Escola de Frankfurt, os primeiros a elaborar uma teoria crítica nas ciências sociais em torno do papel exercido pelos meios de comunicação de no processo de acumulação do capital, especialmente a produção cultural nas estruturas da comunicação industrializada. Influenciados pela conjuntura social, cultural e econômica do pós-guerra, Max Horkheimer e Theodor Adorno produziram a obra considerada o marco inaugural da análise crítica da Indústria Cultural. Assim, na *Dialética do Esclarecimento* (1974), o uso do termo Indústria Cultural, por essa corrente teórica, teve como objetivo a substituição da

expressão “cultura de massa”, por compreender que este poderia ser entendido como a produção cultural produzida espontaneamente pelas massas, escamoteando assim as reais contradições presentes no sistema monopólico industrial de produção cultural.

A Indústria Cultural gera um sistema de dominação por intermédio da produção industrial de bens culturais destinados ao consumo massificado e estritamente ligado aos interesses do capital monopolista. Assim a produção cultural perde sua autonomia, passando a ser direcionada por uma lógica mercantil e totalitária no que se refere aos processos produtivos. Essa condição impõe à cultura, uma dinâmica semelhante a qualquer outra indústria capitalista, a lógica da razão instrumental da racionalidade técnica ligada à padronização e produção em série da mercadoria cultural. Nas palavras de Adorno e Horkheimer:

(...) o terreno no qual a técnica conquista seu poder sobre a sociedade é o poder que os economicamente mais fortes exercem sobre a sociedade. A racionalidade técnica hoje é a racionalidade da própria dominação. Ela é o carácter compulsivo da sociedade alienada de si mesma (1974, p. 57).

É este fato que justifica o desenvolvimento de um novo arcabouço analítico sobre o papel dos meios de comunicação na sociedade capitalista, com base crítica da economia política de Marx. Assim, a Economia Política da Comunicação (EPC), surge na esteira da crítica frankfurtiana, com o propósito de retomar o conceito de Indústria Cultural, com foco nas relações de produção próprias desse tipo de indústria, nos diferentes processos que envolvem os meios de comunicação, na forma social de produção e distribuição dos conteúdos que serão consumidos nos meios de comunicação, sobretudo os conteúdos produzidos, distribuídos e consumidos sob a ação de forças diversas, econômicas, políticas e culturais.

Uma primeira linha de estudos que influencia a formação da EPC corresponde aos trabalhos de Baran e Sweezy, Dallas Smythe e Hebert Schiller, os quais consideram a dinâmica da produção cultural ligada ao cumprimento da “função publicidade”, central para o sistema econômico no pós-guerra, para garantir a reprodução ampliada do capital. As academias britânica (Peter Golding, Nicholas Garnham, Granham Murdock) e francesa (Dominique Leroy, Patrice Flichy, Bernard Miège), por sua vez, colocam o foco na

especificidade dos processos de trabalho e de valorização dos serviços e bens culturais. Outra linha de pesquisa marxista, mais afastada do campo da EPC é justamente aquela que Dallas Smythe critica, devido ao seu foco na “função propaganda” produzida pelo que Louis Althusser define como “aparelhos ideológicos do Estado”, entre esses enfoques inclui-se as teorias da dependência cultural.

Esta classificação geral foi feita por Bolaño (2000), cuja solução sem descartar as contribuições da teoria crítica da Escola de Frankfurt, trata de oferecer uma formulação geral para a teoria marxista da comunicação, ao considerar as duas funções da Indústria Cultural citadas, considerando a relevância que a informação adquire na manutenção do sistema, tanto do ponto de vista da sua reprodução ideológica (função propaganda) quanto da própria acumulação do capital (função publicidade). Assim, o autor considera essa sua solução como a mais geral e, portanto, completa teoria da comunicação no campo do marxismo.

O marco teórico que propus é geral, em primeiro lugar, porque incorpora criticamente, num todo coerente, as teorias parciais que historicamente se dedicaram a cada uma das três condições de funcionalidade: a função publicidade (Baran e Sweezy, Dallas Smythe ) que explicita o papel da Indústria Cultural no processo de acumulação do grande capital monopolista em concorrência; a função propaganda (teorias dos aparelhos ideológicos de Estado ou do imperialismo ou dependência cultural), que esclarece seu papel na reprodução ideológica do sistema; e a função programa (estudos culturais), que se refere às condições da recepção. Em segundo lugar, as contribuições da escola francesa são incorporadas também criticamente, no momento de análise das especificidades do sistema de modificação que é a indústria cultural, referentes aos processos de trabalho e de valorização (Bolaño, 2000.p 75).

Sem entrar na análise fina de cada uma dessas frações, ou na crítica interna das diferentes "teorias parciais", cabe ressaltar que o modelo teórico do autor, aqui adotado, explica justamente a Indústria Cultural no interior do capitalismo monopolista, como estrutura de mediação com as massas que adota a forma mercantil, baseada na produção e comercialização em larga escala da mercadoria audiência. Essa audiência atende à informação como propaganda a fim de assegurar os interesses mais amplos do sistema referentes às necessidades de manutenção e reprodução ideológica a fim de garantir seu funcionamento.

A essa forma diretamente ideológica da informação chamarei aqui de propaganda, por oposição à publicidade, que tem o caráter também ideológico, mas diferente, indireto, relacionado à constituição de um modo de vida que é a base para construção de uma cultura de massas especificamente capitalista (BOLAÑO, 2000, p. 51)



Na forma publicidade, a informação passa a atender às diferentes estratégias de mercado definidas por capitais privados a fim de dar suporte à realização das mercadorias. Bolaño ainda complementa:

Na verdade, a forma elementar da publicidade é já também propaganda, na medida em que ao lado dos inúmeros atos de compra e venda conforma um universo simbólico de inegável poder ideológico. Trata-se, não obstante, de uma função ideológica indireta, suficiente para as necessidades de propaganda do sistema apenas no nível de circulação mercantil. Mas a partir do momento em que passamos a considerar as determinações impostas pela existência do capital e do Estado capitalista, fica parente que a norma de sociabilidade definida no nível de circulação mercantil não basta para manter a coesão de uma sociedade fundada na desigualdade (BOLAÑO, 2000 p. 53).

Em termos gerais é possível dizer que o Estado, na condição de capitalista coletivo ideal, busca manter os interesses gerais da propaganda de forma a preservá-la dos interesses individuais do tipo publicitário, como também dos interesses estratégicos sustentados por diferentes agrupamentos políticos que atuam por dentro da própria estrutura estatal. Desse modo, a informação produzida pela Indústria Cultural deve ser considerada unidirecional e corresponde apenas à dinâmica da forma publicidade ou propaganda, onde é possível detectar o *feed-back*, mas não a troca e produção de informação entre iguais (Bolaño 2000).

Assim, a informação produzida nos marcos do capitalismo monopolista dirigida ao público massificado, em termos gerais, do ponto de vista do interesse do capital, é sempre a publicidade. A outra forma é a propaganda, que no caso específico deste trabalho, corresponde à política de distribuição da verba publicitária do Governo Federal, para veiculação de sua propaganda nos mais amplos circuitos do sistema de comunicação, a fim assegurar a coesão social na garantia das condições materiais concretas para reprodução do sistema.

Desse modo, a teoria até aqui apresentada nos possibilita refletir criticamente a localização do Estado nos processos comunicativos desenvolvidos no capitalismo monopolista, a partir de sua política de distribuição de verba de mídia para veiculação de suas propagandas institucionais no sistema de produção industrial de informação e outros bens culturais consumidos pelas massas. O resultado é a manutenção de um sistema de mediação cultural e parte de uma estrutura geral de comunicação de classe. O que interessa aqui é que, para cumprir a função propaganda, o Estado paga. Ele adquire a mercadoria audiência como qualquer outro agente interessado em comunicar-se com a massa.

### 1.3 O CRITÉRIO DA MÍDIA TÉCNICA PARA O GOVERNO FEDERAL

O critério da mídia técnica foi formulado ao término do segundo mandato do ex-presidente Lula, através da instrução normativa nº 2, publicada em 16 de dezembro de 2009. Ele orienta a compra de espaço publicitário nos veículos e meios de comunicação, de forma proporcional à sua capacidade (técnica) de atingir um determinado público. Conforme o texto da instrução normativa, a estratégia de mídia ou compra de espaço publicitário deve atender a:

(...) definição dos objetivos de veiculação das peças, alinhados aos objetivos da ação; informações sobre público-alvo e mercados onde será realizada a ação, apresentadas sob a forma de dados e estudos técnicos; defesa dos meios apropriados para efetivo alcance do propósito da ação, com indicação de níveis ideais de frequência e audiência (BRASIL, 2003).

A hipótese é que na prática, os critérios definidos pela instrução normativa além de enquadrar a política de comunicação do Estado conforme estabelecem as estratégias de comunicação desenvolvidas pelo próprio mercado de comunicação de massa, também estabelece que o governo, a partir da escolha da audiência, tenha que comprar das empresas privadas de comunicação espaços de divulgação gerados a partir de concessões públicas ofertadas pelo próprio Estado.

Para o ex-ministro chefe da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins (2010), o critério da mídia técnica permitiu a distribuição justa do investimento publicitário em maior quantidade de veículos que, por sua vez, passaram a participar da divulgação da propaganda institucional do governo, alcançando maior público. Se levarmos em consideração que no Brasil há uma predominância dos meios privados de comunicação, em detrimento do sistema público e estatal,<sup>10</sup> é possível afirmar que a compra de espaço publicitário realizado pelo governo federal com base no critério de mídia técnica, na prática, privilegia as principais empresas de comunicação brasileira, em especial, as grandes redes de televisão, principais vendedoras da mercadoria audiência para anunciantes do setor público e privado.

---

<sup>10</sup>Para maiores detalhes sobre a história de organização e desenvolvimento dos meios de comunicação de massa no Brasil, em especial o sistema público e privado televisão, consultar as obras de César Bolaño, Mercado Brasileiro de Televisão (2004) ; e A Criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira (2009), de Jonas Valente.

## **CAPÍTULO 2 - FORMAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA, DO MERCADO PUBLICITÁRIO E SUA LEGISLAÇÃO.**

A compra de espaço publicitário realizada pelo Governo nos diferentes veículos e meios de comunicação de massa, sejam eles públicos ou privados, é parte de uma política de comunicação mais ampla da do governo, na verdade uma política de Estado, pode-se dizer, dada a sua permanência legitimada por um conjunto de normas que determinam desde a abertura do processo de licitação pública para prestação de serviço realizado por setores da indústria da comunicação, até o organograma do Governo Federal brasileiro em torno da elaboração de sua política de comunicação, com foco na questão da propaganda estatal.

Para avançarmos nos estudos sobre o processo de distribuição da verba publicitária do Governo Federal no presente capítulo, ele será dividido em dois blocos. O primeiro corresponde a uma abordagem histórica em torno da formação econômica do Brasil, para que assim possamos compreender como se constituiu o mercado nacional audiência. No segundo bloco trataremos dos processos que contribuíram para a implementação das leis que regulamentam tanto o mercado publicitário, como a contratação desse tipo de serviço por parte da administração pública.

Para compreensão da história econômica do Brasil, o presente trabalho utilizar-se-á dos trabalhos de Celso Furtado (2004/2007) e Maria Arminda (2004). Sobre a formação do mercado publicitário nacional e da lei que regulamenta a atividade, a pesquisa utilizar-se-á dos estudos críticos de Maria Arminda Nascimento Arruda (2015) e César Bolão (2004), que servirão de base teórica para compreender o processo de desenvolvimento da publicidade no capitalismo monopolista brasileiro. Sobre a descrição da aplicação das leis, nos valeremos dos documentos oficiais hospedados no sítio eletrônico da Secretária Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e do estudo realizado por Oscar Kita (2013), que trata especificamente da questão da publicidade na administração pública.

Em seguida, será exposto o organograma dos setores do Governo Federal relacionados com a formulação de sua política de comunicação, considerando o marco histórico do final da década de 1970, durante o governo militar, quando foi criada a Secom/PR, órgão responsável por centralizar as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, em especial a

propaganda institucional<sup>11</sup>. Para compreender a formação e o processo de reorganização, nos valeremos dos documentos históricos disponíveis no seu portal eletrônico.

## **2.1 BREVE SÍNTESE HISTÓRICO DA ECONOMIA BRASILEIRA.**

Para tratar do desenvolvimento do mercado publicitário brasileiro, bem como as leis que regulamentam o mesmo, é importante compreender alguns elementos históricos que possibilitaram a formação da economia brasileira, mais precisamente a economia industrial desenvolvida a partir já do final do século XIX, e início do século XX, mas fundamentalmente a partir da industrialização propriamente dita, iniciada em 1930. A síntese desse processo histórico da economia brasileira tem como base de análise os trabalhos de Celso Furtado (1961/1976) e Caio Prado Júnior (1973). Pois a abordagem desse tema é essencial para que se compreenda como o mercado publicitário evolui no país a partir da industrialização e consecutivamente ampliação do mercado de consumo interno foram elementos essenciais para amadurecimento do mercado publicitário, bem como as leis que o regulamentam.

O processo de industrialização da economia brasileira no início do séc. XX, apresentou situações adversas para o seu desenvolvimento. Concentradas na região Centro-Sul, as indústrias brasileiras deparavam-se com isolamento das unidades, suas atividades de produção eram restritas ao atendimento do mercado local, havia falta de infraestrutura nas estradas e até mesmo o tamanho do país dificultava o desenvolvimento da economia industrial. Segundo Caio Prado Jr (1973), o período de 1924 a 1930, corresponde a um momento de dificuldades para as indústrias, pois essas ou estavam funcionando em seu nível mínimo de subsistência ou então decretavam falência.

A década de 1930 também foi o momento de crise profunda do capitalismo, o processo de industrialização do país sofreu alterações a partir da política econômica da industrialização por substituição de importações. Essa política caracterizava-se pela exclusão dos produtos importados, devido à elevação de seus preços e à falta de cambiais para adquiri-los. Em função disso, ao longo de toda a década de 1930, a produção industrial cresceu

---

<sup>11</sup>É importante destacar que antes do surgimento da Secom/PR, a extinta Rádiorbrás (criada em 1975) era a empresa pública responsável em controlar e executar os contratos publicitários de todo Governo Federal, no entanto, com o processo de reorganização do próprio governo a mesma deixou de existir e deu lugar a Secom/PR.

fortemente através do uso intensivo de equipamento já instalado e da importação de aparelhos de segunda mão. Até a década de 1950, a produção têxtil, de automóveis, alimentos, químicos e produtos farmacêuticos eram as principais atividades industriais no Brasil.

Com o esgotamento da política de industrialização por substituição, aos poucos, a economia industrial do país passou a receber incentivos públicos através de suas empresas estatais, principalmente na extração de produtos petroquímicos e aço.

Durante o regime militar, de 1964 a 84, a política industrial estatal passou a intervir fortemente no setor produtivo, dando continuidade e radicalizando as práticas políticas, desenvolvidas na era Vargas. A alta disponibilidade de recursos externos durante a década de 1970 resultou em taxas de crescimento elevadas. Também na mesma época, lançaram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), o I PND (1972-74), e, o II PND, de 1975-79, com elevação da demanda por bens duráveis alicerçada na forte expansão da política de crédito e do mercado de capitais para segmentos de maior renda. Outro marco importante na economia nacional foi a criação em 1969 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), cujo objetivo era apoiar financeiramente aos programas e projetos que visavam a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológicos. Os anos de 1970 serviram para que a economia industrial brasileira completasse uma importante etapa em seu desenvolvimento, com crescimento em 34%<sup>12</sup>, o setor industrial imergia-se no desenvolvimento tecnológico, onde foi possível implementar e consolidar nichos industriais mais complexos, como os da moderna agroindústria, da metalurgia dos não-ferrosos, da mineração da petroquímica, eletrônicos e alguns bens de capital.

No contexto de desenvolvimento industrial da economia brasileira, a publicidade brasileira modificou-se na perspectiva de acompanhar a nova dinâmica estabelecida tanto pelo desenvolvimento das tecnologias, em especial no campo da comunicação<sup>13</sup>, e no surgimento de um novo mercado de consumidor estimulado pela indústria de produção de bens duráveis, onde, “ocorreram grandes alterações na estrutura do consumo urbano (ARMINDA, 2015, p. 120)”.

---

<sup>12</sup> J.R Wells, “Distribuição de Rendimentos, Crescimento e a Estrutura da Demanda no Brasil na Década de 60”, em Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (orgs.), op. Cit., 1971, p.194

<sup>13</sup> Especialmente com o surgimento da televisão na década de 1950.

## **2.2 DESENVOLVIMENTO DO MERCADO PUBLICITÁRIO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DA LEI DE PROPAGANDA**

Em 1964, consolidou-se uma mudança do regime político provocada pelo golpe civil-militar, com o exército instalado na Presidência da República. Mello e Belluzzo apontam que (1982, apud BOLAÑO, 2004, p. 44) “as mudanças institucionais e econômicas realizadas depois de 1964 redundam na definição de um padrão de acumulação centrado na produção de bens de consumo de luxo”. Padrão de acumulação esse que a partir do crescimento da massa de salário e geração da política de crédito, permitiram maior capacidade de consumo dos produtos industrializados, especialmente produzidos sobre a égide da Indústria Cultural.

Conforme aponta Bolaño:

É justamente a partir daí que se implanta a Indústria Cultural no Brasil: a economia brasileira resolvia momentaneamente o problema de mercado para produtos diferenciados mediante aumento da concentração de renda. Com a recuperação, o mercado volta a crescer ao mesmo tempo em que o corte entre os dois públicos se aprofunda, o que, diga-se de passagem, não impede o crescimento do setor produtor de bens de consumo assalariado, que no momento da expansão, se vê beneficiado pelo crescimento da massa de salário (Bolaño, 2004, p. 44).

Foi justamente nessa conjuntura econômica, que o mercado publicitário nacional desenvolveu-se de forma mais profissional, onde a consequência disso foi a consolidação de um modelo de produção publicitária conforme os ditames estabelecidos pelo próprio mercado publicitário amadurecido nos EUAS<sup>14</sup>, surgindo assim o setor de criação nas agências (com o trabalho do redator publicitário e o diretor de arte).

A consequência do novo padrão de industrialização possibilitou o surgimento do sistema nacional de redes de televisão, onde modificou-se modificaram profundamente o

---

<sup>14</sup> Sobre a história da publicidade no Brasil, ver a obra *Embalagem do Sistema: A Publicidade no Capitalismo Brasileiro*, Arruda (2005).

panorama da publicidade produzida no país. Primeiro, as agências de publicidade, entre meados da década de 60 e início da década de 70, passaram a importar o padrão organizacional das agências norte-americanas. Esse movimento fez com que o mercado nacional de publicidade fosse conquistando espaço no mercado internacional. De 1970 a 1972, o investimento em publicidade no país teve um aumento de 56,75%, e, de 1972 a 1974, 55,17%. Assim, o mercado publicitário brasileiro tornava-se o sétimo maior mercado do mundo e o maior mercado da América Latina. Arruda (2015, p. 130) apresenta o investimento publicitário no mundo entre 1970 e 1974, conforme a tabela 1 a seguir.

<i>Posição</i>	<i>País</i>	<i>1974</i>	<i>1972</i>	<i>1970</i>
1	Estados Unidos	25 000	23 200	19 600
2	Japão	3 400	2 960	2 115
3	Alemanha Ocidental	3 000	2 340	2 694
4	Inglaterra	1 900	1 730	1 265
5	França	1 800	1 660	997
6	Canadá	1 300	1 245	1 037
7	Brasil	900	580	370
8	Itália	700	550	489
9	Holanda	600	549	410
10	Austrália	600	538	456

Tabela 1- Investimento Publicitário no Mundo em Milhões de Dólares (1970-1974)

Fonte: ARRUDA, (2015)

Segundo Castro Neto (2015), na década de 1970, o Estado tornou-se o maior anunciante do país. A importância das contas publicitárias governamentais no mercado das agências era tão grande, que criou-se uma premiação específica para premiar as melhores propagandas institucionais das empresas estatais, e também as propagandas consideradas de utilidade públicas.

O período de prosperidade econômica que o país atravessava no final da década de 60 e início da de 70 não foi o único elemento que levou o mercado nacional publicitário a consolidar-se. Anos antes, o governo, pressionado por diferentes setores do mercado publicitário, sancionou em 18 de junho de 1965, pelo presidente militar Castelo Branco, a *Lei de Propaganda*, ou *Lei 4.680* (assim afirma Rocha):

O forte crescimento econômico e a proteção da Lei 4.680 garantiram um período de prosperidade e desenvolvimento para a publicidade brasileira, que demarcou melhor suas fronteiras, racionalizou suas práticas, profissionalizou definitivamente a sua força de trabalho e viu suas verbas praticamente triplicarem somente no curto intervalo de 1971 a 1976 (ROCHA, 2004, p. 3)

Os principais pontos da *Lei de Propaganda*, referem-se a: a) o profissional publicitário e suas funções executadas em agências e veículos de comunicação; b) agenciadores de propaganda com vínculo de trabalho junto aos veículos de comunicação; c) reconhecimento dos veículos de divulgação; d) reconhecimento da organização e funções, direitos e deveres atribuídos às agências publicitárias.

Art 1º São Publicitários aqueles que, em caráter regular e permanente, exerçam funções de natureza técnica da especialidade, nas Agências de Propaganda, nos veículos de divulgação, ou em quaisquer empresas nas quais se produza propaganda.

Art 2º Consideram-se Agenciadores de Propaganda os profissionais que, vinculados aos veículos da divulgação, a eles encaminhem propaganda por conta e terceiros.

Art 3º A Agência de Propaganda é pessoa jurídica,... VETADO<sup>15</sup> ..., e especializada na arte e técnica publicitária, que, através de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundirem ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público.

Art 4º São veículos de divulgação, para os efeitos desta Lei, quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva capazes de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecidos pelas entidades e órgãos de classe, assim considerados as associações civis locais e regionais de propaganda bem como os sindicatos de publicitários.

Art 5º Compreende-se por propaganda qualquer forma remunerada de difusão de ideias, mercadorias ou serviços, por parte de um anunciante identificado.

Arruda (2015) também reconhece que o Decreto Lei 4860, gerou condições necessárias de crescimento para o mercado nacional da publicidade, devido ao caráter

---

<sup>15</sup> Antes de ser vetado pelo presidente militar Castello Branco, a redação do Art. 3 assegurava que: “A Agência de Propaganda é pessoa jurídica, independente de controle financeiro de qualquer anunciante ou veículo de divulgação (...)”. Segundo o documento encontrado no sítio eletrônico do Governo Federal, o veto correu porque a expressão “independente de controle financeiro de qualquer anunciante ou veículo de divulgação”, atribuiria às agências publicitárias, certa possibilidade de monopólio no mercado, e impediria que qualquer outra empresa que não atuasse no ramo da publicidade pudesse ser sócia das agências.



protecionista da lei, pois, uma vez definida a percentagem referente à remuneração das agências, a disputa de mercado passa a depender cada vez mais do desempenho do setor de criação das agências publicitárias. A outra questão é que, no Capítulo IV, a lei trata especificamente das comissões e descontos pagos às agências publicitárias no processo de negociação tanto com o anunciante (seja ele público ou privado) como com os veículos de divulgação:

Art 11. A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela.

Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei.

Art 12. Não será permitido aos veículos de divulgação descontarem da remuneração dos Agenciadores de Propaganda, no todo ou em parte, os débitos não saldados por anunciantes, desde que sua propaganda tenha sido formal e previamente aceita pela direção comercial do veículo da divulgação.

Art 13. Os veículos de divulgação poderão manter a seu serviço Representantes (Contatos) junto a anunciantes e Agências de Propaganda, mediante remuneração fixa.

Parágrafo único. A função de Representantes (Contato) poderá ser exercida por Agenciador de Propaganda, sem prejuízo de pagamento de comissões, se assim convier às partes.

Art 14. Ficam assegurados aos Agenciadores de Propaganda, registrados em qualquer veículo de divulgação, todos os benefícios de caráter social e previdenciário outorgados pelas Leis do Trabalho.

A aprovação da *Lei da Propaganda* representou a consolidação das empresas nacionais de publicidade, que disputavam espaço com o capital estrangeiro na Indústria Cultural nacional. Além disso, o dispositivo legal reduziu a diferença entre o Estado e o capital privado no setor, a partir do momento em que o setor público torna-se também partícipe dos contratos que envolvem os setores privados de comunicação.

## 2.3 LEI DE LICITAÇÃO GERAL

A Lei de Licitação Geral, nº 8.666, sancionada em 1993, foi criada para regulamentar o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito ao controle das licitações públicas para prestação de serviços da mais variada natureza demandados pelo Estado brasileiro.

Em seu Art. 22, a lei define as diferentes modalidades de licitação pública: tomada de preços, convite; concurso, leilão e concorrência. No que tange o serviço de publicidade contratado pelo Estado, aplicam-se as modalidades da concorrência, tomada de preços e convite. No espírito do citado art. 37 da Constituição Federal, que estabelece exigência única de qualificação econômica e técnica do licitante, o art. 31 § 2º e 3º da lei 8.666/93 diz:

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, 653 na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

A lei tenta estabelecer certo grau de isonomia ou equidade entre todos que almejem participar do processo licitatório, mas, na prática, esses critérios reafirmam uma barreira concorrencial que impede a participação de pequenas empresas na disputa das licitações públicas, o que favorece, naturalmente, a concentração entre os principais capitais. Exemplo disso é um edital lançado em 2011, sob a égide da modalidade concorrência, do tipo “melhor técnica” para prestação de serviços de publicidade institucional em que o serviço estava orçado em R\$ 150 milhões. Com base nesse valor, apenas agências publicitárias que apresentassem capital mínimo de dois milhões de reais, estariam aptas a concorrer no processo licitatório.

Outro aspecto importante da lei é o critério de “qualificação técnica” presente no Art. 27 da referida lei, que trata dos serviços publicitários prestados para o Estado brasileiro.

Nesse caso, os concorrentes no processo licitatório devem apresentar, além do projeto, o certificado de reconhecimento ou qualificação técnica emitida pelo Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP), órgão formado por grupos de empresários de diferentes meios e veículos de comunicação<sup>16</sup>.

Mais adiante, no §2º do artigo 40, a *Lei Geral de Licitações* estabelece que, no momento da inscrição das empresas para a disputa licitatória, as mesmas devem apresentar um projeto básico (inciso I) da execução de serviço, como também a projeção de gastos para que se viabilize a execução do projeto (inciso II). A ausência desses elementos pode tornar os processos licitatórios ilegais, conforme relata o TCU em seu acórdão nº 2.062/2006:

A constatação de ausência de projeto básico parte da definição estabelecida no inciso IX do art. 6º, da Lei de Licitações, que o define como “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto de licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...)” (Brasil, Acórdão 2.062/2006, Tribunal de Contas da União, 2006).

O principal objetivo do acórdão 2.062 foi auditar dezesseis órgãos e entidades da administração pública federal, que demandaram contratação de serviço publicitário, a fim de verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços. No acórdão apresentou-se que nas licitações públicas do Governo Federal, não havia um “projeto básico”<sup>17</sup> discriminando os valores pertinentes ao serviço, conforme estabelece a lei nº 8.666.

---

<sup>16</sup> Fundado em 16 de dezembro de 1998, o CENP é uma entidade de direito privado, constituída por entidades representativas das empresas de comunicação, como Associação Brasileira de Anunciantes, Associação Brasileira de Publicidade, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Associação Brasileira de TV por Assinatura, Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais, Associação Nacional de Jornais, Central de Outdoor e Federação das Agências de Propaganda. As principais funções da entidade são: regular as práticas de agentes do mercado publicitário, inclusive os anunciantes, atribuir a qualificação técnica às agências publicitárias através de certificados e atuar como fórum permanente de discussão técnico-comercial da publicidade. Apesar de ser um ente privado, partes dos documentos da CENP, a exemplo das “Normas-Padrão” e certificados de qualificação, são reconhecidos pela legislação federal brasileira, como no caso da lei em foco.

<sup>17</sup> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, objeto da licitação. Esse documento deve conter indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica para execução do projeto, a partir da avaliação total do custo da obra e definição dos métodos e prazo para finalização dos serviços.

Em resposta ao acórdão produzido pelo Tribunal de Contas da União, a Secom/PR, posicionou-se através da nota técnica publicada em 2007, que as questões levantadas pelo TCU eram difíceis de serem atendidas, pois, conforme apontou a nota técnica, era inviável apresentar uma planilha de custo fechada para execução dos serviços de publicidade devido à natureza de imprevisível dos serviços considerados criativos:

A particularidade dos serviços publicitários consiste exatamente no fato de que se conhece a natureza do objeto, mas não a especificidade de cada ação a ser realizada. A bem-elaborada intervenção do digno representante do Ministério Público, no Relatório do Acórdão nº. 2062 reconhece que, diferentemente do que ocorre na contratação de serviços de engenharia, em publicidade não se pode saber de antemão exatamente qual serviço será contratado.

É impraticável conhecer em detalhes, por ocasião do lançamento do edital de licitação, os serviços que serão necessários para a execução, ainda que seja de apenas uma das ações que vierem a ser implementadas. Por consequência, a Secretaria-Geral não tem como estabelecer normas que assegurem que o objeto da contratação especifique “todas as ações publicitárias a serem executadas no âmbito do contrato”.

Repita-se, portanto, que é absolutamente impossível conhecer todas as ações que serão desenvolvidas ao longo do contrato, e os seus detalhes somente poderão ser definidos posteriormente à aprovação da solução criativa e técnica que for apresentada pela agência de publicidade contratada, não antes disso (Brasil, Nota Técnica Nº 001/2007, Secretaria –Geral da Presidência da República/ Subsecretaria de Comunicação Institucional, 2007, p.18).

O que a lei 8.666 considera como “projeto básico” não necessariamente corresponde ao chamado “*briefing*” produzido por agências publicitárias. Esse documento, o *briefing*, traz informações básicas, extraídas de uma pesquisa de mercado para atender as demandas do anunciante, sem uma planilha de custo fechada. Essa característica, em certo grau, tornava os projetos licitatórios voltados para contratação de serviço publicitário incompatível com o que determina a lei 8.666.

O acórdão 2.062 ainda questionou a forma de remuneração concedida às agências publicitárias pelos veículos de comunicação através da chamada Bonificação por Volume (BV), uma prática comercial comum na relação entre as agências publicitárias e os veículos de comunicação privados, que surgiu na década de 60, inicialmente usada pela Rede Globo.

---

Essa era forma de incentivo realizado pelos veículos de comunicação para que as agências investissem maior volume da verba dos anunciantes no veículo. A prática de remuneração passou a ser executada também nos contratos demandados pela administração pública, tornando-se ponto constante de questionamento pelo o Tribunal de Contas da União.

Assim, quanto mais as agências compravam espaço de anúncio em uma dada emissora, maior era a parte desses recursos que as empresas de publicidade abocanhavam da verba total destinada pelo anunciante. Para o TCU, a manutenção dessa prática nas relações entre o setor privado e a administração pública acaba por influenciar na escolha das agências nos processos licitatórios. O Acórdão 2.062 afirma que:

Pela natureza dessa bonificação, quanto maior o volume contratado de um mesmo fornecedor, maior o desconto concedido. Ou seja, quanto maior a concentração de contratações em pequeno número de veículos ou fornecedores, maiores os benefícios financeiros angariados pela agência. O BV, portanto, tem o potencial de afetar a escolha das agências, consistindo em mecanismo que as estimula a concentrarem a publicidade em menor número de veículos [...]

[...] assim, há um potencial conflito associado à concessão do BV, porque, embora se trate de incentivo financeiro admitido pelo regulamento, sua natureza favorece a concentração das inserções publicitárias em poucos veículos. Por essa razão, a sistemática de concessão do BV pode induzir efeitos impróprios, na medida em que influa no plano de mídia formulado pela agência, que deve observar critérios técnicos [...] (BRASIL. Acórdão 2.062, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2006).

Vale destacar que a bonificação concedida por veículos de comunicação, com recursos públicos, foi motivo de denúncias relacionadas ao processo conhecido como “Mensalão”<sup>18</sup>. Durante o julgamento do caso, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, condenou o exercício dessa prática durante a execução da licitação que envolveu o Banco do Brasil e algumas agências publicitárias:

(...). Em relação à primeira imputação de peculato, concernente a suposto desvio de bônus de volume, o relator referiu-se, inicialmente, a trecho do contrato de publicidade entre a DNA Propaganda — controlada por Marcos Valério, Cristiano Paz e Ramon Hollerbach — e o Banco do Brasil - BB, assinado pelo acusado Henrique Pizzolato — então Diretor de Marketing do BB —, no qual estabelecido o dever de transferência ao banco de todas as vantagens obtidas nas contratações de serviços de terceiros. Depreendeu que, até mesmo na admissão de serviços de mídia,

---

<sup>18</sup>Mensalão é o nome dado ao escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu entre 2005 e 2006, envolvendo políticos e empresário do mercado publicitário.

o BB seria o titular dos créditos eventualmente concedidos por veículos de divulgação. O contrato assim teria fixado porque não seria a agência quem negociaria com o veículo de divulgação, mas sim o próprio BB, diretamente. Mencionou que a DNA Propaganda não teria jus à remuneração a título de bônus de volume porque caberia ao próprio banco negociar a compra do serviço de veiculação, unindo-se a outros parceiros para obter melhores preços. Além disso, constaria informação técnica no sentido de que o exame fora “taxativo na verificação de que todas as cobranças dos referidos Bônus de Volume - BV deveriam ter sido restituídas pela DNA Propaganda Ltda. ao Banco do Brasil, por força contratual” (BRASIL, STF, 2012).

As decisões tomadas pelo TCU contra a BV levaram o mercado publicitário e de televisão a pressionar o Estado a fim de readequar as regras que regem as licitações públicas para contratação desse serviço, de modo que fosse possível abarcar as práticas comuns desenvolvidas no mercado publicitário.

## **2.4-LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE**

A *Lei de Licitação e Contratação de Serviços de Publicidade*, lei nº 12.232, foi sancionada em 2010, pelo presidente Lula, com o desígnio de regulamentar especificamente a relação comercial estabelecida através das licitações públicas entre as agências publicitárias e o Estado brasileiro.

O conjunto de normas estrutura-se em quatro capítulos, sendo o primeiro responsável por tratar de pontos mais gerais, a exemplo da caracterização do que a administração pública entende por serviço publicitário e dos agentes prestadores desse tipo de atividade (conforme aponta a lei nº 4.680). A segunda parte trata dos procedimentos burocráticos pertinentes à abertura e disputa das licitações públicas. Em seguida, a terceira seção aborda o processo de execução do contrato publicitário, bem como o acompanhamento dos gastos referentes ao processo de concepção da propaganda governamental até o momento de veiculação desta nos meios de comunicação; define a obrigatoriedade de publicação desses gastos nos canais de comunicação oficial da administração pública, exigindo ainda que esses dados sejam divulgados pelas agências publicitárias licitantes. Por último, o quarto capítulo trata dos direitos comerciais que devem ser honrados durante o processo de execução contratual entre agências publicitárias, veículos de comunicação e administração pública.

Em linhas gerais, os principais pontos são: a) institucionalização do CENP como órgão certificador dos serviços de publicidade, b) adoção obrigatória de licitações públicas com base no modelo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, c) reconhecimento do modelo brasileiro de agência publicitária no caráter “*full service*”<sup>19</sup>, d) resguardo da identidade dos concorrentes durante o processo de disputa da licitação, e) instauração de uma comissão julgadora das propostas apresentadas pelas agências e por último, o mais importante, e) a legalização da Bonificação de Volume, O que reforça a tese de que a aprovação da lei nº12.232, serviu para assegurar as demandas do mercado publicitário em relação a contratos comerciais estabelecidos pela administração pública, que antes da sua aprovação eram consideradas ilegais.

Para se chegar a essa solução foi necessário uma articulação entre representantes do mercado publicitário, empresários com atuação na radiodifusão, Fórum Permanente da Indústria da Comunicação (Forcom) e setores políticos com atuação no Estado que impulsionou, durante o IV Congresso Brasileiro de Publicidade, a criação da Frente Parlamentar de Comunicação Social, composta por noventa e oito deputados federais, trinta e oito senadores e dezessete partidos políticos<sup>20</sup>. A Frente Parlamentar, em parceria com a Secom/PR cumpriu papel fundamental para elaboração e aprovação da Lei 12.232/2010.

A lei é fruto de um trabalho articulado de união de todos os pares da indústria da comunicação com os representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A lei fortalece as instituições do nosso setor, reunidas no âmbito do CENP, a ABA, que congrega os anunciantes, a ABAP e a Fenapro, que representam as agências, e todas as entidades que representam os veículos. É importante reconhecermos o papel do Legislativo, homenageando todos seus deputados e senadores nas pessoas dos deputados Milton Monti, que comanda a Frente Parlamentar da Comunicação Social, e José Eduardo Cardozo, que apresentou o projeto de lei. É fundamental, também, cumprimentar toda a equipe do Executivo, especialmente da Secom, nas pessoas do secretário Ottoni Fernandes Jr., e do ministro Franklin Martins (LARA, 2010, p 50)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> São as agências que atuam em todas as áreas de publicidade, incluindo as atividades planejamento, pesquisa, conceituação e execução correspondentes ao plano de comunicação.

<sup>20</sup> OS nomes dos deputados federais e senadores que participaram da Frente Parlamentar de Comunicação Social encontram-se no sítio eletrônico da Câmara Federal. [http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente\\_Parlamentar/466.asp](http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/466.asp).

<sup>21</sup> Revista nº 23 do Conselho Executivo de Normas Padrão Publicitária. Título: Entidades Fundadoras Comentam Significado e Importância da Nova Lei. P em Revista.

Em entrevista dada ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o ex-deputado federal José Eduardo Cardoso afirma:

Da forma como a legislação tratava as licitações de publicidade, havia válvulas abertas para situações de improbidade. Essas situações, muitas vezes, eram imputadas ao mercado publicitário. Em certos casos, de maneira injusta, porque não poucas vezes a agência de publicidade era mais vítima de um processo – especialmente na execução dos projetos – do que autora de delitos. Em outros casos, era autora também. Mas, de fato, havia imputação indevida. O projeto surge para tentar fechar essas válvulas, definindo regras para a condução de licitações de publicidade e para a execução de projetos nessa área. Depois de ouvir o mercado, os especialistas e o governo, a proposta procurou chegar a um modelo saudável de licitação e a garantias institucionais de que os contratos serão bem executados. É claro que não existe lei que imunize a prática da improbidade, mas foi possível combater essas possibilidades (BRASIL, 2010).

Nos termos da nova lei, em seu Art. 18, a Bonificação de Volume aparece de forma implícita sob o conceito guarda-chuva de “planos de incentivo”. O pagamento desse incentivo para as agências publicitárias, na nova lei, é de caráter facultativo, e, é importante destacar as negociações estabelecidas entre agências e veículos na forma de “planos de incentivo” são acompanhadas pelos órgãos demandadores da licitação, conforme descrito no artigo 15.

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível (BRASIL Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010).

Em nota, o Sindicato das Agências de Propaganda de Santa Catarina (Sinapro), ressaltou a importância de a Câmara Federal ter aprovado a lei nº 12.232/2010, em especial o ponto que toca a questão da Bonificação de Volume:

A nova lei legitima a Bonificação de Volume-BV. Este aspecto da remuneração das Agências de Publicidade tem sido, nos últimos anos, alvo de inúmeros ataques por parte de jornalistas, e de políticos. Até o Tribunal de Contas da União acabou analisando e arbitrando sobre um assunto que pertence exclusivamente ao setor privado da economia (...)

E esse procedimento está claramente estabelecido nas Normas-Padrão da Atividade Publicitária, não cabendo, portanto, nenhuma dúvida sobre a sua legalidade na medida em que essas normas foram incorporadas ao sistema



legal que rege a Publicidade através de Decreto 4.563 de 31.12.2002 (Sindicato das Agências de Propaganda. Santa Catarina, 2010. p. 2).

Para membros do Supremo Tribunal Federal, no entanto, a exemplo do ex-ministro Carlos Ayres Britto, a prática aprovada na lei representou uma afronta à Constituição Federal. Em 2012, no décimo sétimo dia de julgamento do caso do “Mensalão”, envolvendo as agências publicitárias e representantes políticos, o jurista deixou claro seu posicionamento sobre a lei 12.232/10:

Essa lei foi maquinadamente redigida, feita sob medida, para coeditar a situação desses atos que estamos a falar neste processo. É um atentado descabido e veemente escancarado ao artigo 5º da Constituição, que fala sobre o ato jurídico perfeito. O direito adquirido e a coisa julgada (BRITTO, Ayres. Julgamento do Mensalão. Portal de Notícias G1, Rio de Janeiro, 2012)

Em matéria veiculada pelo jornal O Estado de São Paulo Estadão em 2012, o então ministro Ayres Britto teceu seu comentário sobre o conflito de interesses políticos que alicerçaram o processo de legalização da Bonificação de Volume:

(...) a emenda introduzida na lei 12.232/2010, que regula a contratação de serviços de publicidade, por órgãos públicos, na qual está baseada a argumentação de defesa dos acusados de se terem apropriado indevidamente, em contrato com o Banco do Brasil, chamada “bonificação de volume”, foi “preparada intencionalmente, maquinadamente” em benefício dos acusados da Ação Penal 470, constituindo-se em “atentado veemente, desabrido e escancarado” ao preceito constitucional segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRITTO, 2012)<sup>22</sup>

Antes de ser criticada pelo ex-ministro do STF, a concessão da bonificação também foi alvo de denúncias feitas pelo Tribunal de Contas da União. O órgão entendia que as remunerações concedidas sob a forma de BV poderiam influenciar no processo de escolhas das empresas que participaram da disputa das licitações do Governo Federal:

Assim, há um potencial conflito associado à concessão do BV, porque, embora se trate de incentivo financeiro admitido pelo regulamento, sua natureza favorece a concentração das inserções publicitárias em poucos

---

<sup>22</sup> Pronunciamento do ex-ministro Carlos Ayres Britto. Matéria: “O STF Aperta o Cerco. Estadão Opinião, São Paulo, 01 de set. 2012.

veículos. Por essa razão, a sistemática de concessão do BV pode induzir efeitos impróprios, na medida em que influa no plano de mídia formulado pela agência, que deve observar critérios técnicos. (BRASIL, TCU. Acórdão nº 270, 2007).

Com a admissão do exercício da Bonificação de Volume no âmbito das licitações públicas, além de aderir às práticas típicas de direito privado correntes no mercado publicitário, a lei acaba contribuindo para a concentração de verba nas empresas de comunicação, tendo em vista que o sistema de remuneração supradito cria uma relação de fidelidade entre as agências publicitárias e os veículos de comunicação. Lassance (2015) afirma que está nas mãos das agências, o poder de escolher em quais emissoras serão veiculadas as propagandas institucionais do Governo Federal, tendo em vista que as empresas de publicidade se pautam pela lógica das bonificações oferecidas por representantes das grandes emissoras privadas.

Outro aspecto importante da nova lei é que a mesma, em seu Art. 2, reforça ainda mais o caráter de “anunciante privado” exercido pelo Estado, na medida em que as ações de propaganda institucional são definidas sob o conceito guarda-chuva de publicidade:

Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral (Brasil. Lei 12.232, de 29 de abril de 2010)

Dois pontos chamam a atenção neste artigo. Primeiro, tomemos como referência o caderno de Normas-Padrão da Atividade Publicitária elaborado pelo CENP. No item 1.1, o documento, faz referência ao art.2 da lei 12.232:

1.1 Publicidade ou Propaganda: é, nos termos do art. 2º do Dec. nº 57.690/66, qualquer forma remunerada de difusão de idéias, mercadorias, produtos ou serviços por parte de um anunciante identificado (Normas-Padrão da Atividade Publicitária. São Paulo, 1998. Disponível em [http://www.cenp.com.br/PDF/NomasPadrao/Normas\\_Padrao\\_Portugues.pdf](http://www.cenp.com.br/PDF/NomasPadrao/Normas_Padrao_Portugues.pdf). Acesso em 30 out. 2015)

Ressalte-se que a concepção de serviço publicitário definido pelo CENP é um conceito relativo às relações de mercado estabelecidas entre agências de publicidade e diferentes

setores do capital privado. Neste caso, o Estado, na condição de anunciante privado, é pensado nos mesmos termos para articular sua política de comunicação. Assim a definição da política de comunicação do Governo Federal a partir de um conceito generalista de publicidade, estritamente mercadológico, fortalece a relação entre o setor público, o mercado de publicidade e o da indústria da comunicação.

Segundo, no que diz respeito ao processo de participação das agências publicitárias na disputa licitatória, o art. 4º da lei nº 12.232 aponta a obrigatoriedade dos participantes atenderem às normas presentes na Lei da Propaganda- nº 4.680/65-. Outro ponto fundamental, presente no § 1º do artigo mencionado, é a questão da obrigatoriedade de certificação técnica de serviço emitida pelo CENP, como condição primordial de habilitação das agências publicitárias para participação nos editais:

§ 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

Destaca-se que mesmo antes de se aprovar a obrigatoriedade da qualificação técnica como medida de habilitação, com base na lei nº 12.232, o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 2.062, chamava a atenção dos órgãos públicos sobre a necessidade das agências publicitárias já apresentarem o certificado de qualificação técnica de funcionamento emitido exclusivamente pelo CENP.

9.2.1.5. Para a qualificação técnica, em adição aos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que atestem a qualidade técnico-operacional dos serviços, passe a exigir também o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo CENP, conforme Normas-Padrão da Atividade Publicitária (BRASIL, TCU, Acórdão n.º 2.062/2006 – Plenário).

Com isso, como vimos, atribui-se ao Conselho Executivo das Normas-Padrão, papel de agente público, tendo em vista que o órgão, através das certificações emitidas, delimita indiretamente quais empresas estão aptas a participar dos editais. Segundo Ribeiro (2013), embora entidades privadas desse tipo não possuam vínculos com o Estado, detêm, pela sua

credibilidade no mercado, a capacidade de editar normas e padrões de atividade, que por sua vez são legitimadas pelo próprio Estado.

Note-se que, na lei nº 8.666, em seu art. 27, que discorre sobre a questão das condições de habilitação das empresas para disputa de licitações, a questão da certificação não se apresenta como exigência para fins de habilitação, mas de pontuação.

Tratando dos tipos de licitação, o art. 5º da lei nº 12.232 faz referência aos art. nº 22 e 45 da lei 8.666, estabelecendo como modalidades os critérios da concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. O critério de seleção das agências publicitárias participantes da disputa licitatória é com base no tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Recusa-se a adoção da modalidade conhecida como pregão eletrônico, uma vez que esta se vale do critério “menor preço” para suas escolhas. Ao comentar as modalidades de “melhor técnica” ou “melhor técnica e preço”, presentes tanto nas leis nº 12.232 como a nº 8.666, Marçal Justen Filho diz:

Totalmente distinta é a situação em licitação de melhor técnica ou de técnica e preço. Em tais hipóteses, a melhor qualidade técnica da proposta se refletirá em pontuação mais elevada. Logo, quanto melhor a qualidade técnica, tanto mais provável será a vitória da proposta. A classificação final será obtida através de uma ponderação da nota técnica e da nota atinente ao preço.

Em termos práticos, isso significa que uma licitação de técnica e preço propiciará vantagens às propostas de maior qualidade técnica. A elevação da qualidade refletirá na elevação da nota correspondente, o que elevará a média geral e ampliará a perspectiva de vitória. (JUSTEN FILHO, 2008, pág. 8/9)

Para avaliação das propostas técnicas encaminhadas por agências publicitárias no processo de seleção, no § 2º do art. 10, a nova lei estabelece que o julgamento seja realizado por uma comissão específica denominada “subcomissão técnica”, formada por profissionais da área de comunicação que atuam no campo da publicidade, sendo que 1/3 dessa comissão não pode ter qualquer tipo de vínculo com os órgãos administrativos autores do edital. A seleção desses integrantes se dá através de sorteio em sessão pública.

Sobre a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação, o Art. 15. da lei nº 12.232 obriga que as agências apresentem um documento detalhado ao Governo Federal, sobre todos os custos e despesas que envolvem o procedimento da compra de espaço publicitário/tempo nos veículos de comunicação. Com base nesse artigo, é correto afirmar que a Secom/PR e demais órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal têm total conhecimento dos seus investimentos realizados nos diversos meios de comunicação.

Portanto, ao mesmo tempo em que a lei nº 12.123 serviu para regulamentar as ações contratuais e licitatórias dos serviços de propaganda institucional nas diferentes esferas políticas do Estado, também atendeu aos interesses empresariais, na medida em que reconheceu o Conselho Executivo das Normas-Padrão como órgão fiscalizador e regulador dos serviços de publicidade e legalizou a Bonificação de Volume nas licitações públicas. Tanto é que no mesmo ano de aprovação da lei, em 2010, numa edição especial de sua revista para consulta da lei nº 12.232, o CENP ressalta os ganhos obtidos a partir da aprovação da lei, destacando justamente a Bonificação por Volume e o seu reconhecimento pelo Estado como órgão fiscalizador e regulador dos serviços de publicidade (CENP em Revista, ano 6, nº 23º, p.40, 2010).

Na realidade, o discurso crítico à inadequação da execução de editais para serviços de publicidade do Governo Federal com base na antiga lei nº 8.666 e os argumentos utilizados para fundamentar a necessidade da lei nº 12.232 acabam por desviar a questão de fundo e o reconhecimento estatal de uma prática exercida historicamente entre setores privados do mercado publicitário e de televisão. A discussão em torno da lei nº 12.232 requer maior aprofundamento. O papel do presente trabalho foi apenas levantar os seus pontos considerados mais importantes para os nossos objetivos.<sup>23</sup>

## **2.5. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA VERBA DE MÍDIA DA SECOM/PR**

Em 2008, a Secom/PR adotou a política de regionalização da verba publicitária, com o decreto nº 6.555/2008. O objetivo do Governo era fazer com que sua propaganda institucional tivesse maior alcance, considerando as múltiplas regiões do Brasil. O argumento utilizado

---

<sup>23</sup>Sobre a Lei de Licitação e Contratação de Serviços de Publicidade recomenda-se a leitura de Oscar Kita (2012).

pela Secom/PR foi que a política de regionalização favoreceria a desconcentração e democratização da verba de mídia do Governo Federal. A comunicação regionalizada abrange as cinco regiões do país e permite levar a mensagem do poder executivo federal ao maior número de municípios por meio da utilização de veículos com cobertura regional, estadual e local, em especial os jornais impressos, rádio e internet.

Para auxiliar a execução do decreto, o Governo Federal passou a estimular o cadastro de veículos de comunicação espalhados pelo Brasil com a criação do Cadastro de Veículos de Divulgação (MIDIACAD), da própria SECOM. Segundo dados fornecidos pela Secretaria (2015), a quantidade de veículos aptos a receber recursos na forma de verba de mídia passou de 499 em 2003 para 11.514 em 2015, sendo 3.134 rádios, 2.817 jornais impressos, 1.810 plataformas de internet, 1.728 revistas impressas, 1.173 meios identificados pela Secretaria como “outros” e 852 emissoras de TV.

O aumento na quantidade de veículos cadastrados no sistema e o reposicionamento da política de comunicação do Governo Federal a partir da estratégia de comunicação regionalizada deveria democratizar a distribuição da verba publicitária para diferentes meios. Segundo Roberto Messias, então secretário-executivo da Secom/PR, no ano de 2012 cerca de cinco mil veículos transmitiram a propaganda institucional do Governo Federal.

Este número é resultado das diversas ações realizadas pela SECOM com o objetivo principal de aproximar do cidadão, em todos os cantos do país, as mensagens de utilidade pública, institucionais e de prestação de contas. A desconcentração de ações em veículos e praças, com destaque para valorização das mídias regionais, a partir de critérios técnicos de planejamento, é uma das diretrizes de atuação da SECOM (Observatório da Imprensa, 16/04/2013).

No entanto, as informações referentes à regionalização da verba publicitária do Governo Federal disponíveis no sítio eletrônico da Secom/PR restringem-se apenas aos dados referentes à evolução da quantidade de veículos de comunicação cadastrados no sistema MIDIACAD durante 12 anos, os quais, por conseguinte, tornaram-se aptos a receber recursos da verba publicitária do Governo Federal.

Ao considerarmos o real valor monetário para execução da política de distribuição da verba de mídia por região através da Presidência da República, após aplicação do decreto

6.555/2008, veremos que a conclusão do secretário não se sustenta. Segundo os dados da Secom/PR, de 2011 a 2014, 198 empresas de televisão com atuação no Brasil e exterior receberam verba publicitária por parte da Presidência da República, sendo 102 na região Sudeste, 40 na região Sul, 24 no Nordeste, 15 no Centro Oeste e 14 na região Norte. Conforme a pesquisa realizada por Santos (2017), a região Sudeste foi a região que recebeu a maior parte do bolo publicitário, atingindo a quantia de R\$ 395 milhões. Valor muito acima do das demais regiões do Brasil. A segunda região com maior investimento é a Centro-Oeste com R\$ 3 milhões, em terceiro aparece a região Sul, com R\$ 2 milhões; em seguida, o Nordeste, com R\$ 1 milhão. A região que menos recebeu recursos da verba publicitária da Presidência da República foi o Norte, com R\$ 519 mil.

## **2.5 A SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

A Secom/PR foi criada pela Lei 6.650/79, durante o governo do General João Figueiredo, com a função de realizar a política de Comunicação Social e a divulgação de atividades e ações governamentais, dando um caráter mais técnico a essas ações (Garcia, 1990). Além de permitir que o governo militar tivesse controle maior sobre as ações de comunicação do Estado, a lei promoveu algumas transformações no âmbito da comunicação do Governo Federal. Foi responsável pela reestruturação dos órgãos de comunicação externa do Estado brasileiro, na medida em que deslocou a extinta Empresa Brasileira de Comunicação S.A (RADIOBRÁS) para a esfera da Secom/PR., transformando-a em seguida na Empresa Brasileira de Notícias (EBC). Pelo art. 6º §1º da lei, a empresa tornou-se responsável pela distribuição da propaganda legal dos órgãos e entidades da administração pública federal. O mesmo Art. 6º § 2º atribui à empresa o status de agência publicitária.

Contudo, já em 18 de dezembro de 1980, a Secom/PR foi extinta. Suas atividades foram deslocadas para o Gabinete Civil, por intermédio do Decreto nº 85.550/80, e a comunicação da Presidência da República (incluindo aí a contratação dos serviços publicitários) passou a ser responsabilidade da RADIOBRÁS. Os demais órgãos ligados ao Governo Federal ficaram responsáveis por suas próprias ações de comunicação.

A Secom/PR foi recriada no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, através da Lei nº 10.683/03,<sup>24</sup> para atender de forma direta e indireta ao Governo Federal e demais órgãos do poder executivo no desempenho de suas atribuições, conforme o quadro 1, sendo que, em 2007, já no segundo Governo Lula (2008-2011), ocorreu uma nova reorganização, tanto na Presidência da República quanto nos ministérios, com base na Lei nº 11.497/07, que acrescenta uma nova função para a Secom/PR.

<b>Lei nº 10.683/03</b>	<b>Lei nº 11.497/07</b>
1) Formulação e implementação da política de comunicação e divulgação do Governo; 2) Implantação de programas informativos; 3) Organização e desenvolvimento de sistema de informação e pesquisa de opinião pública; 4) Coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e difusão das políticas públicas de governo; 5) Coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínio dos integrantes do Poder Executivo Federal; 6) Convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão; 7) Coordenação e consolidação da implantação do sistema brasileiro de televisão pública.	Acrescenta ao item 5 da lei anterior a seguinte redação: Coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União.

Quadro 1 - Funções da SECOM/PR a partir da Lei nº 10.683/03 e da Lei nº 11.497/07

Fonte: Elaboração própria.

Com novo caráter regimental, a Secom/PR tornou-se responsável pela comunicação do Governo Federal, superintendendo um sistema que interliga as demais assessorias de comunicação dos ministérios, demais empresas públicas, dentre outras entidades do poder executivo federal.

A Instrução Normativa nº 5, de 2011, define as ações de comunicação do poder executivo. A comunicação estatal do tipo publicidade institucional da Presidência da República ou de todo o poder executivo federal é de responsabilidade da SECOM/PR. A publicidade institucional se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do poder executivo federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de

<sup>24</sup>Diferentes decretos e leis foram elaborados no período de vinte e quatro anos, entre 1979 e 2003, que provocaram mudanças na estruturação dos órgãos responsáveis pela comunicação da Presidência da República e demais esferas que compõem o Governo Federal, que não cabe analisar aqui. Registre-se, em todo caso, que não há documentos divulgados pelo Governo Federal sobre as negociações e valores referentes à compra de espaço publicitário entre a instituição estatal e as empresas privadas de comunicação no período de 1979 a 2003.



políticas públicas e de promover o Brasil no exterior. Em junho de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o novo presidente empossado, Michel Temer, através do Decreto nº 8.785, extinguiu a SECOM/PR, transformando-a em Secretaria Especial de Comunicação Social, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A própria Casa Civil é responsável por coordenar e supervisionar todos os gastos de entidades da administração pública federal, direta e indireta. No entanto, apesar de extinta, o sítio eletrônico da antiga SECOM/PR ainda permanece funcionando e atualizando os gastos com a execução contratual de publicidade. Gastos estes que iremos analisar na terceira parte dessa pesquisa.

### **3 -ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014**

Até agora o presente estudo tratou de abordar alguns elementos teóricos e históricos relacionados ao problema da política de distribuição da verba publicitária do Governo Federal. Vamos agora analisar os dados quantitativos, considerando os valores referentes aos recursos aplicados pelo governo para a compra de espaços publicitários nos diferentes meios e veículos de comunicação ao longo de 15 anos (2000 -2014), identificando assim o total destinado para a compra de mídia (seja para o sistema público ou privado de comunicação), as empresas de comunicação que mais receberam esses recursos e como se hierarquiza a distribuição dessa verba entre as regiões geográficas do Brasil. A análise quantitativa desses elementos possibilitará a compreensão da política de distribuição da verba de mídia do Governo Federal, bem como da efetividade da política de regionalização dessa verba que, de 2003 a 2015, o número de veículos cadastrados no Mídiacad aumentou 2.207%<sup>25</sup>. Por fim, serão analisados os resultados da política de regionalização da verba de mídia.

Serão utilizados os dados publicados pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade que, desde 2008, mantém relação de cooperação técnica com a Secom/PR, promovendo estudos, análises e o processamento de dados referentes à veiculação das campanhas institucionais do Governo Federal. Ao total, foram 396.474 dados que reúnem informações sobre os órgãos que investiram em publicidade, as empresas de comunicação que receberam a verba de mídia, os valores brutos e líquidos dos recursos destinados para a compra de espaço publicitário e os meios técnicos de comunicação que mais receberam esses recursos.

---

<sup>25</sup>Mídiacad é o sistema de cadastro utilizado pelo Governo Federal para oficializar os veículos de comunicação que são aptos a receber a verba de mídia do Poder Executivo. Segundo os dados disponibilizados pela Secom/PR, em 2003 apenas 499 empresas de comunicação encontravam-se cadastradas no sistema. Já em 2015, último ano com dados publicados, o quantitativo de veículos cadastrados no Mídiacad elevou-se para 11.514. Correspondendo assim como parte da política de regionalização da verba de mídia do próprio governo conforme aponta o decreto 6.555/2008 em seu art. 2º no inciso X, que afirma que: “Art. 2º - No desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características da ação: X – Valorização de estratégias de comunicação regionalizada.”

Para identificar a localização geográfica das empresas de comunicação discriminadas no banco de dados, foi necessário utilizar duas ferramentas de busca. A primeira ferramenta corresponde um software de busca identificar parte considerável dos veículos de comunicação que receberam os recursos publicitários do Governo Federal a partir de sua localização regional. Contudo, o software apresentou alguns limites durante o processo de busca dos CNPJs, o que forçou a realização de uma busca manual em sites especializado nesse tipo de serviço<sup>26</sup>. Mesmo realizando essas duas etapas, não foi possível mapear a totalidade das empresas que receberam recursos financeiros na forma de verba de mídia por parte do Governo Federal: do total de CNPJs, 5,68% não foram mapeados. Em valores reais, os CNPJs sem localização determinada receberam R\$ 1,4 bilhão entre os anos de 2000 e 2014.

Antes de analisar os números pertinentes aos valores gastos pelo Governo Federal na compra de espaço publicitário ao longo desses quinze anos, é preciso apresentar os dados mais gerais do mercado publicitário no Brasil, principalmente no que se refere à compra de espaço publicitário nos diferentes meios e veículos de comunicação, tanto em âmbito mundial quanto nacional, para que assim possamos ter compreensão real da influência do Estado brasileiro na acumulação de capitais dentro desse setor econômico da Indústria Cultural.

### **3.1 REALIDADE DO MERCADO PUBLICITÁRIO EM NÚMEROS NO BRASIL E NO MUNDO**

Já foi visto que a publicidade, no capitalismo monopolista, representa o espaço de concorrência estabelecido entre diferentes setores da economia mundial - seja o mercado financeiro, comercial, industrial e até mesmo o governo -, apresenta-se como elo econômico entre esses setores e a Indústria Cultural. O nível de concorrência desenvolvido na economia capitalista requer que os produtores de bens e serviços que formam o mercado utilizem-se cada vez mais da lógica publicitária para diferenciar-se de seus concorrentes. Para isso, os produtores de serviços e bens duráveis têm aplicado quantias vultosas de recursos financeiros na compra de espaço publicitário em diferentes veículos e meios de comunicação.

---

<sup>26</sup> Os sites que auxiliaram no processo de busca dos CNPJ's foram: "EmpresasCNPJ.com", "CNPJconsultas.com", "O CNPJ" e "Empresas do Brasil".

Antes de apresentarmos os dados específicos e o quantitativo que Governo Federal gasta em verba de mídia em sua política de comunicação, trabalharemos com algumas informações do mercado publicitário geral, disponibilizadas pelo Grupo de Mídia de São Paulo (2017), para comparar com a verba gasta pelo Estado.

Conforme mostramos os últimos dados apontados pelo Grupo de Mídia, em 2016 o Brasil aparece como sexto maior mercado na compra de espaço publicitário nos meios e veículos de comunicação em uma lista com 25 países. Esse desempenho do mercado publicitário Em 2016, a negociação do mercado formado pelos produtores de bens e serviços de consumo, agências publicitárias e os meios de comunicação (público e privado) possibilitou uma acumulação de U\$ 13,1 bilhões, conforme ilustra abaixo a Figura 1.

RKG An o Anter ior	RKG Atual	Países	Total Mídia (US\$ milhões)	População (Milhões)	Propaganda per capita (US\$)	PIB (US\$ em Milhões)	Proporção de Investimento em Publicidade x PIB (%)	Televisão %	Rádio %	Internet %	Jornal %	Revista %	Outdoor %	Cinema %
1	1	EUA	190.835,50	323,98	589,04	18.561.934,00	1,03	35,71	9,21	31,65	9,58	8,72	4,68	0,46
2	2	China	80.141,01	1.378,98	58,12	12.036.975,43	0,67	26,39	4,04	52,88	3,40	1,00	11,25	1,04
3	3	Japão	37.065,85	126,80	292,31	4.171.967,79	0,89	40,50	2,80	27,30	12,30	5,40	11,70	0,00
4	4	Reino Unido	26.155,92	65,57	398,89	2.954.678,03	0,89	23,34	3,01	55,26	8,74	3,03	5,41	1,22
5	5	Alemanha	22.084,87	82,57	267,47	3.473.460,36	0,64	22,89	3,87	31,61	23,52	12,23	5,37	0,50
6	6	Brasil	13.195,20	206,09	64,03	1.851.570,75	0,71	61,66	3,04	23,41	5,51	2,75	3,39	0,24
7	7	Coreia Do Sul	11.560,78	50,82	227,47	1.426.098,96	0,81	37,97	1,65	36,92	15,42	3,72	3,66	0,65
8	8	França	11.382,84	64,57	176,29	2.473.021,09	0,46	31,89	6,96	31,77	7,25	9,75	11,53	0,85
9	9	Austrália	10.996,38	24,36	451,47	1.264.425,60	0,87	25,58	7,80	47,25	10,97	2,58	5,01	0,81
10	10	Canadá	9.140,63	36,21	252,44	1.576.998,63	0,58	26,16	13,44	43,41	9,01	3,16	4,82	0,00
11	11	Itália	8.007,28	61,15	130,94	1.841.136,12	0,43	47,08	5,66	27,42	8,46	6,20	4,92	0,26
12	13	Índia	7.463,62	1.309,71	5,70	2.295.298,96	0,33	36,62	4,02	9,75	42,73	1,97	4,16	0,75
13	12	Indonésia	7.545,33	258,80	29,15	934.311,79	0,81	55,02	0,00	22,31	21,47	1,20	0,00	0,00
14	17	Argentina	5.186,19	43,60	118,95	541.748,00	0,96	40,96	4,51	28,64	22,31	1,51	1,86	0,22
15	14	Suíça	6.177,14	8,33	742,00	672.747,90	0,92	29,81	3,50	19,07	20,54	15,39	10,90	0,79
16	15	Espanha	5.876,10	46,36	126,76	1.244.481,69	0,47	40,15	8,71	27,47	12,37	4,67	6,18	0,44
17	16	Rússia	5.371,37	143,44	37,45	1.404.088,95	0,38	45,10	4,56	34,08	1,57	3,21	10,27	1,21
18	18	México	4.985,32	122,27	40,77	1.217.082,52	0,41	58,29	8,69	15,98	5,50	2,36	7,98	1,19
19	19	Bélgica	4.475,13	11,33	394,91	467.295,02	0,96	42,63	13,25	6,13	21,70	7,02	8,37	0,90
20	20	Holanda	4.327,76	17,03	254,13	765.207,68	0,57	25,45	5,91	42,47	13,69	7,80	4,49	0,19
21	21	Taiilândia	3.553,55	68,98	51,51	411.883,55	0,86	60,72	5,01	7,25	11,87	2,62	8,09	4,43
22	24	África Do Sul	3.338,10	55,87	59,75	335.594,33	0,99	56,04	16,23	1,83	16,08	4,57	4,00	1,24
23	23	Suécia	3.388,73	10,03	337,96	517.093,45	0,66	18,71	2,89	54,48	14,88	3,80	4,74	0,51
24	22	Filipinas	3.483,48	104,20	33,43	317.147,25	1,10	67,35	9,91	10,98	4,08	0,79	6,54	0,34
25	25	Hong Kong	2.537,49	7,36	344,91	316.337,09	0,80	30,73	1,94	16,51	24,54	9,65	16,61	0,02
Total geral			488.275,55	4.628,41	5.485,83	63.072.584,96	18,18	986,73	150,62	705,83	347,52	125,10	165,93	18,27

Figura 1 - Distribuição da Verba de Mídia Mundial 2016 – Top 25  
 Fonte: Anuário Mídia Dados 2017 – Grupos de Mídia de São Paulo

Ainda com base nos dados apresentados pelo Grupo de Mídia de São Paulo, entre 2007 a 2016<sup>27</sup>, o mercado publicitário apontou um crescimento, conforme aponta o gráfico abaixo.

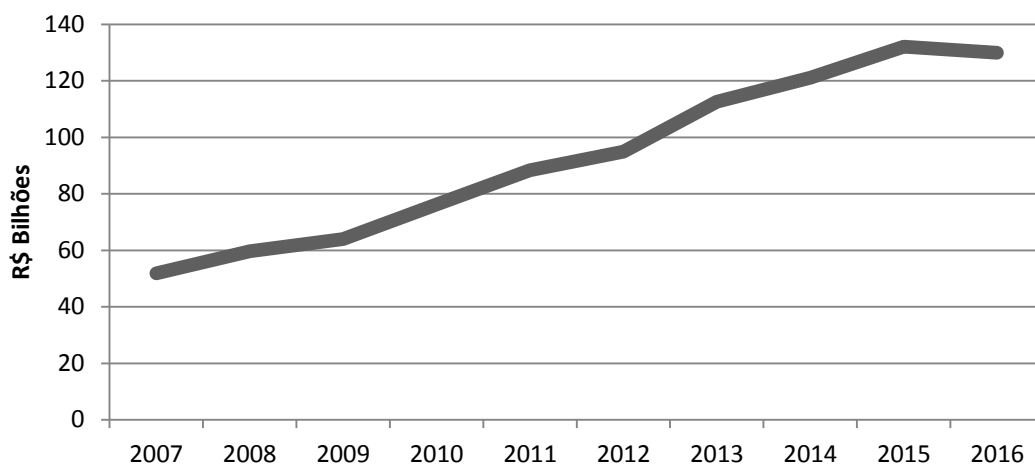


Gráfico 1 : Investimento anual em Mídia no Brasil – 2007 a 2016 (valores correntes em R\$ bilhões)  
Fonte: Anuário Mídia Dados 2017- Grupo de Mídia de São Paulo

Ao analisar o gráfico 1, identifica-se que, por nove anos consecutivos, o investimento geral em mídia no Brasil cresceu, em média, 10,93% ao ano em valores correntes, contrariando, inclusive, a tendência de desaceleração econômica do país, que desde 2014 encontra-se em recessão, com o produto per capita atingindo uma queda de 9% em 2016. Em valores absolutos, em 2007 o investimento na compra de mídia de todo mercado publicitário atingiu a cifra de R\$ 51,8 bilhões, evoluindo até R\$ 132,0 bilhões em 2015, sendo que, em 2016, a tendência de elevação do investimento em mídia foi interrompida com uma leve queda de 1,6%; ainda assim foi investida a vultosa quantia de R\$ 129,9 bilhões. Em termos percentuais, o mercado de mídia no Brasil deu um salto de investimento de 150,6% entre 2007 e 2016.

Se considerarmos o total de R\$ 129,9 bilhões distribuídos em 2016 em diferentes regiões do país, o sudeste recebeu R\$ 61,8 bilhões, o que corresponde a 47,6% dos recursos

<sup>27</sup> Para o presente estudo, o mais acertado seria apresentar o processo de investimento geral na compra de espaço publicitário nos meios de comunicação a partir dos anos 2000 para que assim fosse possível traçar um paralelo com o investimento realizado pelo Governo Federal na compra de espaço publicitário. Contudo, o Grupo de Mídia (referência neste nicho de pesquisa) apenas disponibiliza o relatório de mercado a partir de 2007.

gerais destinados ao mercado publicitário. Em segundo lugar, aparece a região nordeste, com R\$ 12,3 bilhões (9,5%); a região sul em terceira posição, com R\$ 11,7 bilhões (9,1%); em quarta posição o centro-oeste, com R\$ 6,2 bilhões (4,8%). Por último, a região com menor investimento por parte do mercado publicitário corresponde à região norte, com R\$ 3,5 bilhões (2,7%).

Em relação aos maiores anunciantes do Brasil, e, considerando uma lista com as quinze empresas que mais investem (tanto do setor público quanto do privado), o laboratório farmacêutico Genomma<sup>28</sup> lidera a lista como o principal anunciante de 2016, com R\$ 3,4 bilhões distribuídos em sete meios de comunicação. O Governo Federal aparece duas vezes na lista através dos bancos públicos. A Caixa Econômica aparece como o quinto maior anunciante do país, com o gasto de R\$ 1,7 bilhão, logo em seguida, na décima terceira posição, o Banco do Brasil apresenta um quantitativo de gasto de R\$ 972 milhões. Se somada a quantia gasta em verba de mídia por esses dois órgãos do Governo Federal, é possível atingir a cifra de R\$ 2,6 bilhões. Nesse caso, o Governo brasileiro subiria uma posição na lista, passando a ser o quarto maior anunciante do país, muito à frente de grandes empresas privadas com atuação mundial. A tabela 2 ilustra os rankings com os quinze maiores anunciantes.

---

<sup>28</sup> O grupo Genomma é uma empresa multinacional de origem mexicana, do setor farmacêutico. Atenta-se para o fato de que é Genomma é quem produz suas próprias campanhas publicitárias como também é ela quem negocia diretamente com os veículos de comunicação a veiculação de sua publicidade, sem intermediação de agências.

RKG	Anunciante	R\$ (000)	US\$ (000)
1	GENOMMA	3.448.412	995.410
2	VIA VAREJO	3.219.919	941.356
3	UNILEVER BRASIL	2.793.305	813.844
4	HYPERMARCAS	2.285.532	680.207
5	CAIXA (GFC)	1.704.645	500.660
6	PROCTER E GAMBLE	1.586.902	469.231
7	AMBEV	1.207.439	351.205
8	TELEFONICA	1.158.684	343.792
9	TRIVAGO	1.122.876	326.348
10	GENERAL MOTORS	1.118.900	327.606
11	DIVCOM PHARMA NORDESTE	1.051.632	310.950
12	COCA COLA	985.284	295.818
13	BCO DO BRASIL (GFC)	974.870	288.010
14	ITAU	972.088	289.176
15	SUPERMERCADO GUANABARA	969.652	287.573

Tabela 2- Ranking dos Maiores Anunciantes do Mercado Publicitário Brasileiro (em R\$ milhares)  
 Fonte: Anuário Mídia Dados 2017- Grupo de Mídia de São Paulo

Apesar de a lista acima conter apenas duas instituições ligadas ao Governo Federal (Banco do Brasil e Caixa Econômica), o número de órgãos públicos que destinam recursos para a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação é bem maior, como mostraremos mais adiante. Para se ter ideia do montante de recursos públicos gastos pelo Governo Federal em sua política de comunicação voltada para a veiculação de sua propaganda, em quatorze anos (2000-2014), o poder público gastou, em valores reais<sup>29</sup>, R\$ 38,7 bilhões em diferentes meios de comunicação na compra de espaço publicitário para divulgar sua propaganda institucional.

Os gastos com verba de mídia do Governo Federal ao longo de quatorze anos serão exibidos em sua forma nominal e também em sua forma real. Essas duas formas de exposição dos gastos implica em resultados diferentes. Pois, quando os gastos são deflacionados (valor real) com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor (IPCA de 2014) há uma mudança no que diz respeito à tendência de maiores gastos entre os três governos, Fernando Henrique (2000 a 2002), Lula (2003 a 2011) e Dilma Rousseff (2011 a 2014).

<sup>29</sup>Valor real deflacionado com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), ano base 2014.



Considerando-se os valores nominais, é possível identificar uma tendência crescente de gastos publicitário durante quatorze anos. De 2000 a 2014, o Governo Federal gastou o total de R\$ 26.372,00 bilhões em verba de mídia. Sendo que de 2000 a 2002<sup>30</sup>, anos finais do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a média de investimento foi de R\$ 1,3 bilhão. De 2003 a 2008, anos que representaram um forte crescimento econômico no Brasil durante o primeiro mandato de Lula, a média de investimento anual foi de R\$ 1,4 bilhão. Já no segundo mandato de Lula (2008 a 2010), somado ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a média de investimento do Governo Federal saltou 6,22%, totalizando uma média de R\$ 2,2 bilhões ao ano.

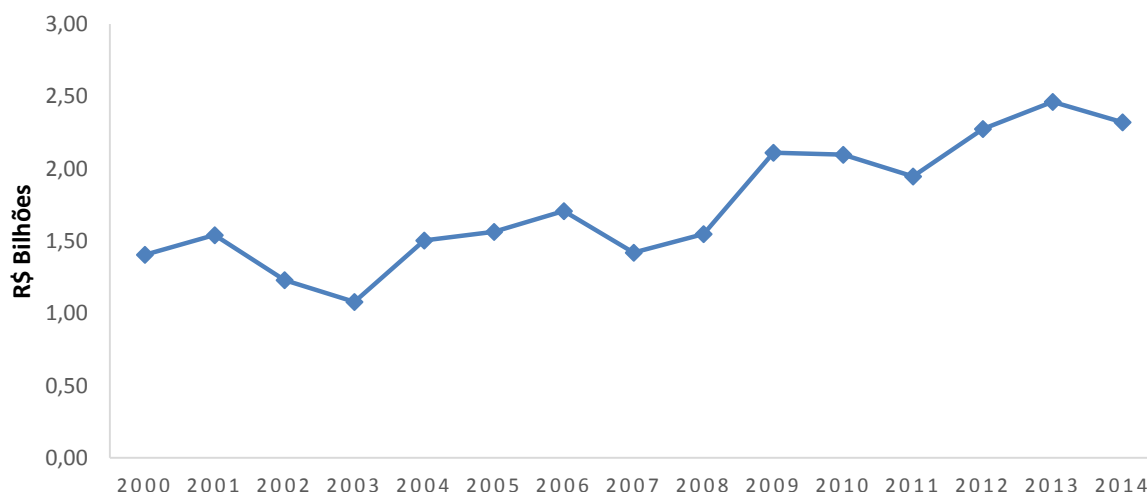


Gráfico 2 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal- Valores Nominais (R\$ bilhões)  
Fonte: Dados publicados pelo IAP - Instituto para Acompanhamento da Publicidade

No gráfico 2 é possível perceber uma tendência de crescimento, e nos anos que corresponderam ao processo eleitoral de 2003 (R\$ 1 bilhão), 2007 (R\$ 1,4 bilhão), 2010 (R\$ 2 bilhões) e 2014 (R\$ 2,3 bilhões), essa baixa nos gastos com publicidade durante esses anos, ocorre por conta da Lei das Eleições, nº 9.504/97, que proíbe gastos em publicidade em ano de eleição, pelos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas

<sup>30</sup>Só foi possível acessar os dados sobre os gastos publicitários no governo FHC a partir do ano 2000, antes disso, o Estado brasileiro não disponibilizava de forma sistematizada e pública os dados referentes aos seus gastos com publicidade.

entidades parte da administração direta ou indireta, que extrapolem a média dos gastos nos três últimos anos que antecederam o pleito ou do último ano anterior da eleição.

Os valores apresentados de forma nominal, demonstram que foi possível identificar que os gastos com publicidade nos governos Lula e Dilma eram maiores se comparados ao governo de FHC, se trabalharmos com valores reais deflacionados com base no IPCA de 2014<sup>31</sup>, é possível identificar um movimento contrário apresentado no gráfico 2. Os valores reais demonstram que no período FHC os gastos com publicidade foram maiores se comparados ao governo Lula e Dilma.

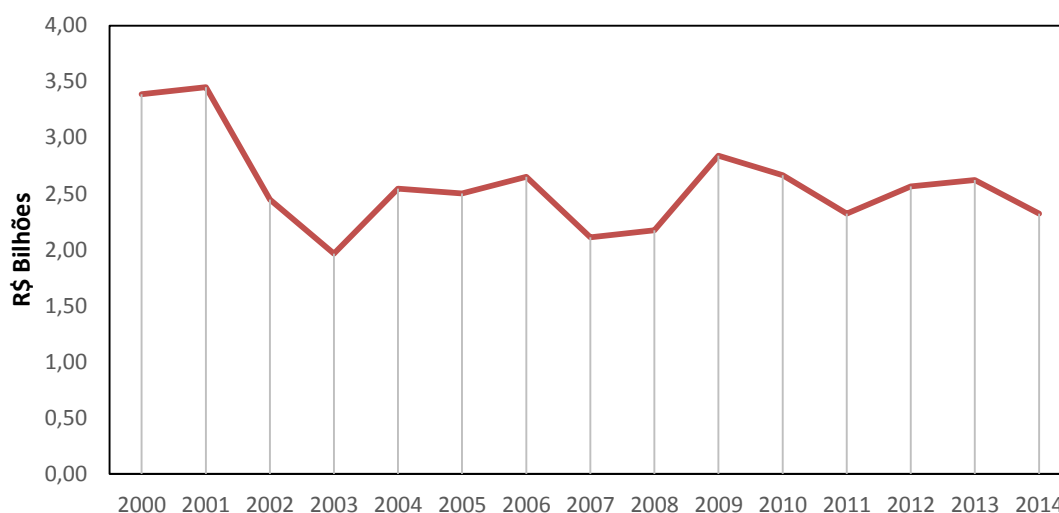


Gráfico 3 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal de 2000 a 2014 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014)

Fonte: Dados publicados pelo IAP - Instituto para Acompanhamento da Publicidade

De imediato é possível identificar dois pontos: o primeiro diz respeito à inversão na ordem dos governos que mais gastaram em publicidade de 2000 a 2014. Ao contrário do gráfico 2, o gráfico 3, com os valores deflacionados aponta um processo de declínio no montante de recursos públicos voltados para essa política. A outra questão de destaque é que, se compararmos os valores reais gastos pelos diferentes governos neste quatorze anos, o governo de FHC, em seus três últimos anos (2000 a 2002), direcionou para as diferentes mídias uma média de R\$ 3 bilhões. Só no ano 2000, o valor real dos gastos com publicidade foi de R\$ 3,2 bilhões e, em 2001, foram R\$ 3,4 bilhões; como é de se esperar, no ano eleitoral

<sup>31</sup>Com um acúmulo de inflação na casa dos 141% no período de quatorze anos (2000-2014).

de 2003 houve uma queda nos gastos, atingindo a cifra de R\$ 2,4 bilhões. Os gastos realizados na gestão de FHC foram superiores à média de gastos realizados pelo governo Lula e Dilma Rousseff: de 2003 a 2007 a média foi de R\$ 2,3 bilhões, e de 2008 a 2014 o gasto médio foi de R\$ 2,5 bilhões. Salienta-se que somente estão disponíveis os dados dos três últimos anos do Governo FHC, o que pode enviesar a média calculada.

### **3.2 - BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS GASTOS COM PUBLICIDADE E SEGURIDADE SOCIAL**

Para que se possa ter maior compreensão do grau de relevância da política de distribuição da verba de mídia do Governo Federal para difusão de sua propaganda institucional, abordar-se-á de forma comparativa o quantitativo de recursos públicos destinados à política de seguridade social, na área de saneamento e para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Estas duas áreas pertencem ao conjunto de políticas sociais consideradas políticas de seguridade social, cujo principal objetivo é amparar e assistir a população, a fim de elevar as suas condições de vida<sup>32</sup>.

Conforme os dados encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Fazenda, na área da Secretária do Tesouro Nacional<sup>33</sup>, de 2000 a 2014 (mesmo período de análise da verba de mídia), as despesas reais com o Fundeb foram de R\$ 70,334 bilhões, contra R\$ 38,559 bilhões gastos com verba de mídia. Se formos analisar o gasto anual, é possível identificar que nem sempre o Fundeb recebeu uma quantia maior de recursos públicos se comparado ao quantitativo direcionado para a mídia.

---

<sup>32</sup> A escolha do Fundeb como elemento comparativo, se deu por considerar este investimento uma política estruturante para o desenvolvimento da educação pública de base no país. A educação é um dos indicadores estruturantes- conforme aponta o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento Humano (PNUD) - para se medir o Índice de Desenvolvimento Humano de um determinado país.

<sup>33</sup> Link do Endereço Eletrônico: <http://tesouro.fazenda.gov.br/>

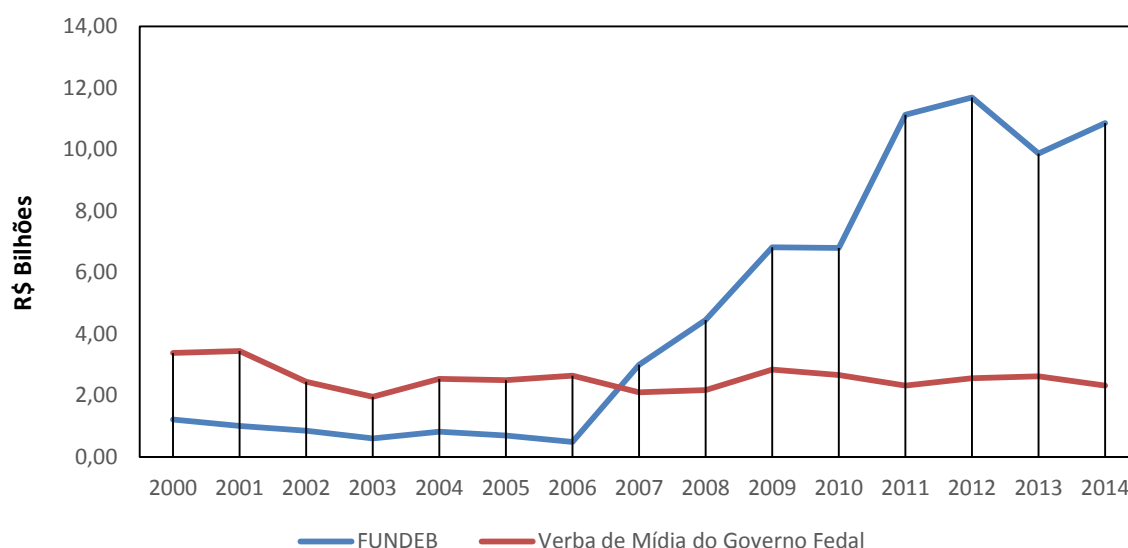


Gráfico 4 - Gastos com FUNDEB e Verba de Mídia no Brasil - 2000 a 2014 (R\$ milhares, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014)

Fonte: Ministério da Fazenda e Instituto de Acompanhamento para Publicidade

De 2000 até 2006, a verba de mídia do Governo Federal (tanto nos dois últimos anos do governo FHC quanto no primeiro mandato de Lula) foi superior aos recursos públicos direcionados para manutenção do ensino público de base no país. Considerando-se os mesmos anos, 2000 a 2006, houve uma diferença média de gasto anual de R\$ 1,8 bilhão entre estas duas políticas do Governo Federal.

Seguindo com a análise comparativa, agora com os gastos públicos na área de habitação e saneamento, áreas também de extrema importância para o desenvolvimento humano, em quinze anos (2000 a 2014), em todos os governos, a política de distribuição da verba de mídia mostra-se superior aos valores direcionados às áreas de habitação e saneamento. Se em quinze anos os diferentes governos assumiram o gasto de R\$ 38,5 bilhões na compra de espaço publicitário nos veículos de comunicação, no mesmo período os governos de FHC, Lula e Dilma, juntos, direcionaram para as áreas de saneamento e habitação o total de R\$ 7,1 bilhões e R\$ 11,3 bilhões respectivamente. Os gráficos 5 e 6 demonstram ano a ano o comparativo de gastos públicos entre as três áreas, verba de mídia, saneamento e habitação.

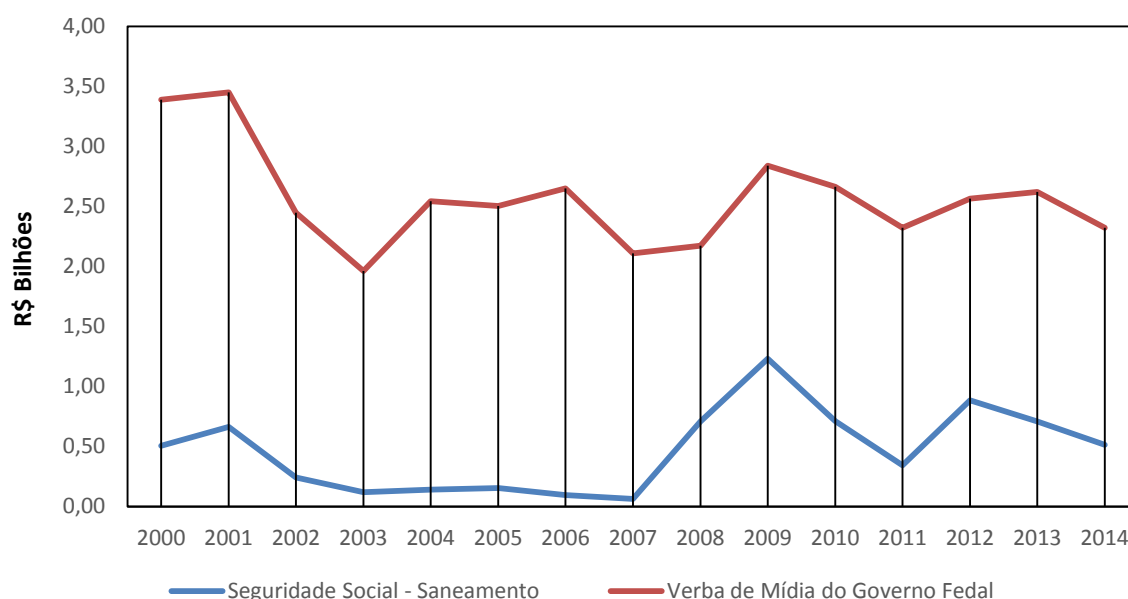


Gráfico 5 - Análise Comparativa entre Seguridade Social- Saneamento e Verba de Mídia Governo Federal (valores deflacionados pelo IPCA, base 2014).

Fonte: Ministério da Fazenda e Instituto de Acompanhamento para Publicidade

O gasto em saneamento durante os quinze anos foi de R\$ 473 milhões, um gasto muito inferior ao que é destinado à verba de mídia, que gira em torno de R\$ 2,5 bilhões. Em termos percentuais o Governo Federal, em quinze anos, gastou 442% a mais em verba de mídia do que em serviços de saneamento básico. O Governo Federal, por tanto, durante todo o período considerado (2000-2014) tem priorizado os gastos em comunicação, em detrimento das políticas públicas de seguridade sociais essenciais para o desenvolvimento humano (educação, saneamento e cultura) conforme aponta o PNUD.

Vejamos agora os dados sobre a distribuição da verba de mídia do Governo Federal entre meios, veículos e empresas, inclusive, a distribuição desses recursos entre as diferentes regiões do país, tendo em vista a estratégia adotada a partir de 2003 de regionalização da verba de mídia. A principal medida nesse sentido foi a ampliação do quantitativo de cadastro das empresas de comunicação aptas a receber recursos públicos do Governo Federal (através do Midiacad), com a intenção de tornar mais democrático o processo de distribuição regional desses recursos.

### **3.3 - DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL POR MEIO E VEÍCULO DE COMUNICAÇÃO.**

O planejamento de mídia do Governo Federal inicia-se com a segmentação dos recursos públicos destinados para a compra de espaço publicitário em diferentes meios de comunicação. Essa compra atende a alguns critérios considerados estratégicos no plano de comunicação, a exemplo da capacidade de cobertura geográfica do meio ou veículo, os índices de audiência, a hierarquia de consumo dos meios e veículos de comunicação.

São seis os meios de comunicação apresentados pela Secom/PR como prioridades na compra de espaço publicitário: TV aberta, rádio, jornal, revista, internet e mídia exterior<sup>34</sup>. Os elementos estabelecidos pela própria Secom/PR que justificam essa escolha são: o jornal, a revista a TV aberta e o rádio atendem essencialmente a capacidade de audiência e afinidade dos programas produzidos pelas emissoras, no âmbito do Poder Executivo Federal, em que os volumes de gastos devem atender a orientação dos indicadores de participação de mercado (audiência) de cada veículo apresentado na pesquisa, atentando-se para o fato de que, sempre quando for possível, deve-se incluir no planejamento desses dois meios emissoras segmentadas com base no critério regional.

Ao estabelecer o critério de audiência (ou mídia técnica) como um dos principais elementos que definem a política da distribuição de verba de mídia para rádios e emissoras de TV, o Poder Executivo Federal estabelece de forma direta um compromisso de gasto maior com as grandes empresas privadas de comunicação que sobrevivem da receita publicitária e que, por consequência, são as maiores comercializadoras de audiência no país. A tabela 2 mostra a forma como o governo segmenta recursos públicos para compra de espaço publicitário nos meios de comunicação.

---

<sup>34</sup> Mídia Exterior aos outdoors e mobiliário urbano (abrigos de ônibus, relógios, totens de rua, lixeiras, protetores de árvores),

Ranking de gastos por meio	Total de 2000 a 2014, em R\$ bilhões (IPCA, ano base 2014)
TV	R\$ 23,6
Jornal	R\$ 4,4
Rádio	R\$ 3,6
Revista	R\$ 3,3
Mídia Exterior	R\$ 1,5
Internet	R\$ 1,2
Mídia Exte. Digital	R\$ 713
Cinema	R\$ 221
Guias e Listas	R\$ 0,005
<b>Total</b>	<b>R\$ 38,7</b>

Tabela 2 – Ranking de gastos publicitários do Governo Federal por Mídia<sup>35</sup>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados ofertados pelo IAP

É notória a superioridade dos gastos realizados no meio televisivo pelo Governo Federal contra o segundo maior gasto, que é com o jornal, com R\$ 4,4 bilhões. A TV recebeu 61% do total de R\$ 38,7 bilhões que o Estado direcionou para verba de mídia. O que reafirma o papel central que a indústria da televisão exerce na Indústria Cultural brasileira, como o meio mais consumido no país.

Conforme a pesquisa Mídia Dados<sup>35</sup>, em 2017, o Brasil teria 66.865.527 domicílios com TV. Considerando as regiões do país, o mesmo estudo afirmou que o Sudeste 29.291.506 de domicílios com aparelhos televisivos (98,3% de posse), seguido pelo Nordeste, com 17.315.247 (96% dos lares), o Sul, com 10.318.655 (98% de posse), em seguida o Centro-Oeste, com 5.126.752 (96,4%), e por último a região norte, que atingiu a estimativa de 4.813.367 televisões (92,8%). Certamente esses números cooperam com o processo de produção da audiência, essencial para o mercado publicitário e anunciante, sejam eles oriundos da esfera pública ou privada. A seguir, temos de forma detalhada o gasto anual do Governo Federal na compra de espaço publicitário nos meios mencionados na Tabela 1<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Estes estudos foram construídos pelo Grupo de Mídia de São Paulo, que anualmente desenvolve pesquisas relacionadas ao mercado de mídia no Brasil.

<sup>36</sup> A ordem de exposição dos gráficos corresponde à hierarquia do maior investimento para o menor conforme encontra-se exposto na Tabela 1.

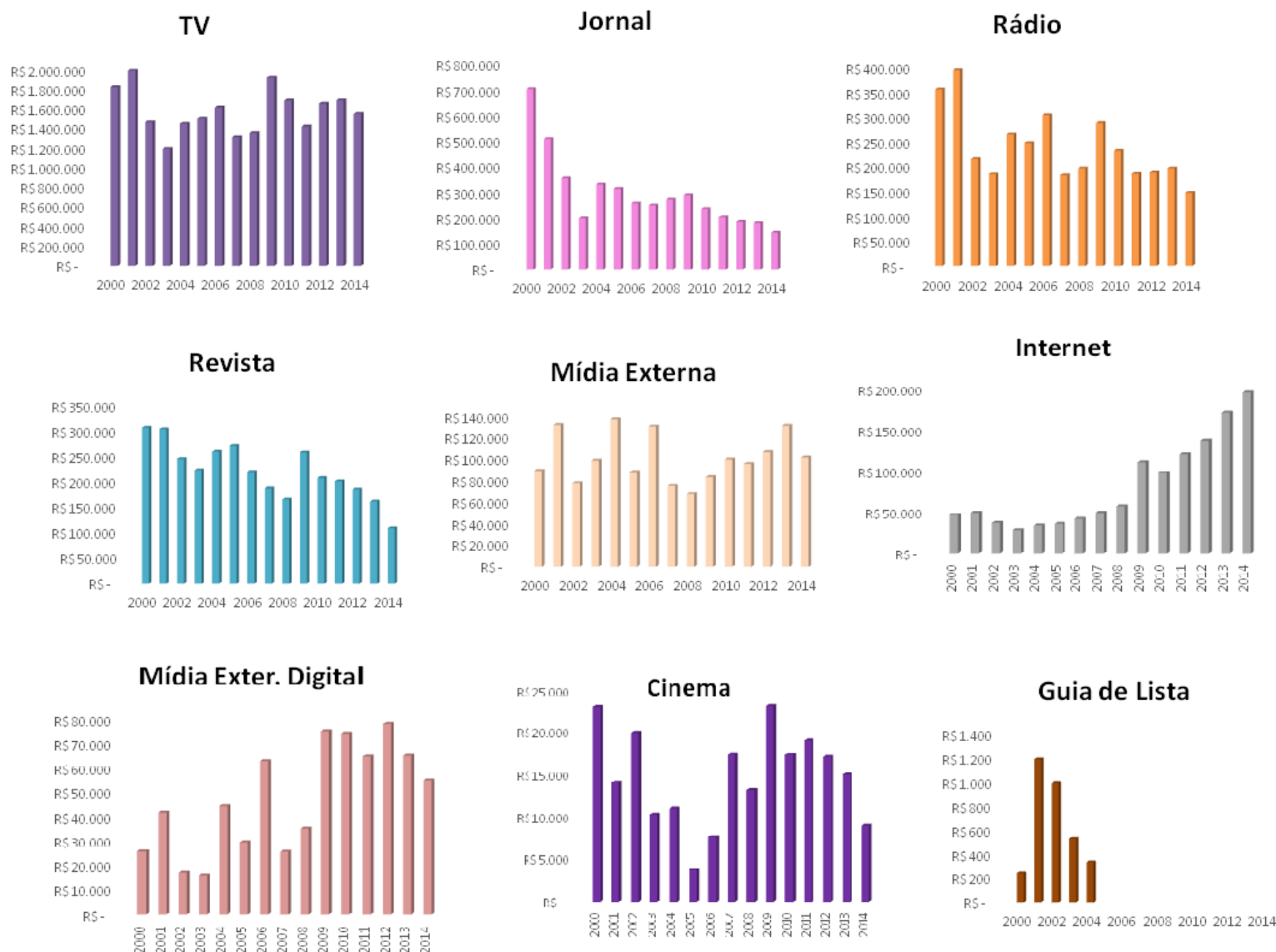


Gráfico 6- Distribuição por meio

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IAP

O gráfico 6 demonstra os nove meios de comunicação que ao longo de quatorze anos receberam verba pública do Governo Federal, apenas a guia de lista, ou guia telefônica, deixaram de ser opção de veiculação da propaganda institucional do governo devido à perda de espaço após o advento da internet. Se analisarmos alguns anos de forma isolada, é possível identificar que, no governo FHC, houve uma maior destinação da verba de mídia para os seguintes meios de comunicação: TV, rádio, revista, jornal, cinema e guia de lista (ou lista telefônica). Já a partir da gestão de Lula e Dilma Rousseff, é possível identificar uma



tendência maior de direcionamento da verba de mídia para a internet e na mídia externa digital (luminárias, outdoor eletrônico). O processo de popularização da internet e de diferentes plataformas digitais fez com que o gasto em propaganda na rede aumentasse em 322% já na mídia externa digital o aumento foi de 114%. Já os meios impressos, jornal e revista a redução de gastos foi de -80% e -64% respectivamente.

A seguir destacaremos a TV, internet e rádio, considerados os três meios de comunicação mais utilizados pela população brasileira, conforme aponta a Pesquisa Brasileira de Mídia 2016 - Hábitos de Consumo de Mídia pela População Brasileira<sup>37</sup>.

A tendência de evolução nos gastos voltados para compra de espaço publicitário na internet pelo Governo Federal condiz, essencialmente, com o próprio processo de desenvolvimento da infraestrutura e difusão comercial da rede em âmbito mundial e nacional<sup>38</sup>, especialmente no período em que esta é concebida como um gigantesco mercado mundial comercializador de informação-mercadoria, pautando-se preferencialmente pelo movimento de produção de conteúdo e captação de audiência que passa a ser vital no processo de negociação dos portais e redes sociais com os anunciantes, sejam eles do setor público ou privado.

O processo tem semelhança com a chegada e popularização da televisão de massa, no sentido de que para ele convergem tanto as funções de vitrine do mercado (função publicidade) como as de reforço ideológico liberal hegemônico, que o toma como uma bandeira de eficiência do livre mercado e dos seus imensos benefícios: a 'cidadania digital', a inserção no 'mundo globalizado' e outros mitos (função propaganda) (Bolaño, 2011, pg. 153).

Ainda sobre os gastos com internet, o Governo Federal comprou espaço publicitário para veicular sua propaganda institucional em 2162 empresas ao longo de quatorze anos, dentre elas grandes empresas produtoras de conteúdo, produtos e serviços de internet, com

---

<sup>37</sup> Dados disponibilizados pela Secretaria de Comunicação do Social do Governo Federal, Secom. Para ter acesso à pesquisa na íntegra, acessar o sítio eletrônico <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>

<sup>38</sup> Para compreender mais a fundo o processo de surgimento da internet e o desenvolvimento econômico desta, é essencial acessar a obra Economia Política da Internet (2011), produzida pelo Dr. César Bolaño, Alain Herscovici, Marcos Castañeda e Daniel Vasconcelo.

atuação no mercado nacional e internacional<sup>39</sup>. A tabela 3 traz o ranking com as 20 empresas de internet que mais concentraram verba de mídia.

<b>Empresas de Internet</b>	<b>Valor Real (IPCA, ano base 2014).</b>
1º Uol (Grupo Folha)	R\$ 117.573.115
2º Globo.com (Grupo Globo)	R\$ 91.499.621
3º Terra Online (Grupo Telefônica)	R\$ 88.467.258
4º MSN (Grupo Microsoft)	R\$ 83.033.945
5º Ig (Grupo Ongoing)	R\$ 77.865.827
6º Yahoo! (Grupo Verizon)	R\$ 44.989.694
7º Facebook (Grupo Facebook)	R\$ 40.383.354
8º R7 (Grupo Record)	R\$ 25.911.947
9º Carta Maior	R\$ 22.496.992
10º Estadão (Grupo Estado)	R\$ 22.299.331
11º Universal Mccann (Interpublic Group Of Companies)	R\$ 17.960.987
12º Folha Online (Grupo Folha)	R\$ 17.391.272
13º Viaje Aqui	R\$ 15.954.232
14º Google (Google Inc.)	R\$ 13.605.962
15º Casa.com.br (Grupo Abril)	R\$ 11.516.508
16º Terra (Grupo Telefônica)	R\$10.731.806
17º Zentih	R\$ 10.482.441
18º Panorama Brasil	R\$ 8.148.920
19º Hotwords	R\$ 7.793.288
20º O Globo Online (Grupo Globo)	R\$ 7.548.469

Tabela 3- Lista de Investimento nas Empresas de Internet.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IAP.

As empresas que aparecem na lista acima como as que mais receberam verba de mídia do Governo Federal pertencem a grupos empresariais, formadores do mercado oligopólico da comunicação. O Grupo Folha, Grupo Globo, Telefônica, Microsoft, Grupo Abril, Google Inc, Grupo Ongongoing, Interpublic Group of Companies e Grupo Verizon, que atuam em diferentes ramos da comunicação – jornalismo, internet e tecnologia da informação, gráfica e editora, radiodifusão e telefonia, juntas, essas empresas concentraram 65% do total da verba de mídia que foi destinada pelo governo para compra de espaço publicitário na internet.

---

<sup>39</sup>Das onze empresas listadas na tabela XX, apenas a UOL, Globo.com, Terra, IG e a Yahoo! recebem recursos públicos (sob a forma de verba de mídia) do Governo Federal desde os anos 2000, naturalmente isso interfere no quantitativo acumulado por estas empresas ao longo dos anos utilizados para análise da pesquisa.

Apesar de a internet ter apresentado o maior crescimento, ela ainda se encontra muito aquém do montante dos recursos que foram direcionados para a TV entre 2000 e 2014. A televisão ainda é o principal meio de divulgação do Governo: foram destinados R\$ 23,6 bilhões de reais para esse tipo de mídia no período analisado, com uma média anual de gastos de R\$ 1,5 bilhão, distribuídos entre 1232 veículos diferentes, o sistema público e privado de televisão.

Ranking Empresas de TV	Valores em R\$ (IPCA, ano base 2014)
1º Rede Globo	R\$ 9.586.588.150
2º Rede Sbt	R\$ 2.833.694.297
3º Rede Record	R\$ 2.682.995.535
4º Rede Bandeirantes	R\$ 1.703.259.219
5º Rede Tv! 9	R\$ 667.783.940
6º Tv Globo (Rede Globo)	R\$ 485.807.507
7º Tv Globo	R\$ 338.237.088
8º Tv Globo Merchandising 4	R\$ 334.461.717
9º Sportv	R\$ 267.539.021
10º Globo News	R\$ 264.028.931
11º Tve Brasil 2	R\$ 233.694.654
12º Tv São Paulo 4	R\$ 167.561.435
13º Tv Record 7	R\$ 153.694.250
14º Rede Vida	R\$ 153.478.250
15º Espn Brasil	R\$ 119.315.819
16º Cnt Curitiba 6	R\$ 109.988.447
17º Rede MTV (MTV)	R\$ 95.554.411
18º Tv Globo Minas	R\$ 86.325.321
19ª Tv Bahia 11	R\$ 78.471.413
20º RbsTv Porto Alegre 12	R\$ 77.639.050

Tabela 4 - Lista de Investimento nas Empresas de TV.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IAP

A Tabela 4 apresenta veículos de televisão que atuam tanto no sistema aberto de TV quanto no sistema fechado, com no caso da Sport TV, Globo News, ESPN Brasil ou MTV. Juntas, os canais do sistema fechado receberam do Governo Federal a soma de R\$ 746,438 milhões em forma de verba de mídia. Dessas quatro canais, duas são nacionais (Sport TV e Globo News) e pertencem ao pacote de canais da Globosat ( Grupo Globo). Os outros canais (MTV e ESPN) pertencem ao grupo *Viacom*<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Viacom (VideoandAudioCommunications) é um conglomerado de mídia estadunidense com redes de TV por assinatura com atuação em diferentes países (Brasil, Canadá, Estados Unidos, México e Colômbia) com

Entre as vinte emissoras que mais receberam a verba de mídia do Governo Federal, apenas a TVE Brasil, que no ranking aparece como décima primeira, pertence ao sistema público de TV. Uma realidade sintomática da política de comunicação do Estado brasileiro, que impulsiona o sistema público para uma posição secundária, priorizando assim o sistema comercial de televisão, dando manutenção ao papel de “complementariedade marginal” exercido pelo próprio sistema público, conforme aponta Jonas Valente.

O termo é para designar o papel secundário experimentado por estas experiências em sua evolução histórica em relação à estruturação do modo de regulação setorial da televisão na Indústria Cultural brasileira. Nesse processo, a referida condição se desenvolveu condicionada, em fase específica, pelos papéis definidos pelos compromissos institucionalizados firmados no âmbito dos interesses do Estado e do capital para a reprodução do modo de regulação setorial da televisão (VALENTE, 2009, p. 59).

Enquanto a TVE Brasil recebeu R\$ R\$ 233, 695 milhões como de verba de mídia, o que corresponde a 1% do total de R\$ 23,6 bilhões destinados à TV, a rede Globo, emissora que mais recebeu do Governo Federal, somou um total de 9,586 bilhões, o que equivale a 40 % do total da verba. Se somarmos esse valor ao que as filiadas da emissora também receberam, a soma salta para 10,987 bilhões. A lista segue com as demais emissoras de TV do sistema comercial, principais comercializadoras da mercadoria audiência: Rede SBT, Rede Record, Rede Bandeirantes e Rede TV.

Vejamos agora quais as empresas do sistema radiofônico (terceiro meio mais consumido no país) que mais receberam verba de mídia do Governo Federal.

Ranking Empresas de Rádio	Valores em R\$ (IPCA, ano base 2014))
<b>1º Globo AM 1100 AM</b> (Grupo Globo)	R\$ 118.350.482
<b>2º Jovem Pan AM SAT AM</b> (Grupo Jovem PAM)	R\$ 114.799.465
<b>3º Globo AM 1220 AM</b> (Grupo Globo)	R\$ 111.367.116
<b>4º CBN SAT AM</b> (Grupo	R\$ 97.058.526

---

produção de conteúdo em diferentes ramos da Indústria Cultural- televisão a cabo, radiodifusão, rádio, filmes e portal de internet. 80% das ações da Viacom pertencem ao conglomerado NationalAmusements, empresa que, além de operar em mais de 1.500 salas de cinema espalhadas pelos EUA, Reino Unido, America Latina e Rússia, também atua na produção de filmes através da parceria com a Paramount Pictures.

Globo)	
<b>5º Super Rádio Tupi AM 1280</b> (Os Diários Associados)	R\$ 87.738.748
<b>6º Capital AM 1040</b> (Companhia Brasileira de Bebidas Premium)	R\$ 73.126.737
<b>7º Bandeirantes AM 840</b> (Grupo Bandeirantes)	R\$ 68.038.084
<b>8º Antena 1 SAT FM</b> (Orlando Negrão Júnior/ Rocha Branca)	R\$ 65.607.472
<b>9º Radio Band AM SAT AM</b> (GrupoBandeirantes)	R\$ 63.108.534
<b>10º Gaúcha AM 600</b> (Grupo RBS)	R\$ 54.324.318
<b>11º Jovem Pan AM 620</b> (Grupo Jovem PAM)	R\$ 51.386.169
<b>12º Nativa 95,3 FM</b> (Grupo Bandeirantes)	R\$ 42.773.672
<b>13º Itatiaia AM 610</b>	R\$ 42.413.386
<b>14º Rede Transamérica FM</b> (Grupo Alfa)	R\$ 40.153.454
<b>15º Alpha 101,7 FM</b> (Grupo Camargo de Comunicação)	R\$ 37.622.850
<b>16º Transcontinental FM 104,7</b> (Cid Luiz de Souza Jardim)	R\$ 35.026.758
<b>17º CBN SAT AM</b> (Grupo Globo)	R\$ 33.608.140
<b>18º Cobram AM</b> (Não identificado)	R\$ 33.229.518
<b>19º FM O Dia 100,5</b> (Grupo o dia)	R\$ 33.042.915
<b>20º CBN AM 780</b> (Grupo Globo)	R\$ 32.348.467

Tabela 5 - Lista de Investimento nas Empresas de Rádio.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IAP

Assim como no meio televisivo, o Governo Federal também destinou maior parte do recurso público em formato de verba de mídia para as rádios do setor privado, onde na lista acima é possível identificar essas emissoras nas vinte primeiras posições. Destaca-se aqui o fato de que essas emissoras de rádio, quando não são propriedade de grandes grupos empresariais que atuam no mercado nacional e internacional de comunicação e entretenimento. O Grupo Globo, Bandeirante e a Jovem Pam, pertencem a grupos empresariais que dominam o mercado regional de comunicação e que também atuam em outros ramos de mercado, a exemplo da Rádio Antena 1 SAT FM, que é propriedade do empresário Orlando Negrão Júnior, proprietário de uma das principais empresas de comercialização de água mineral no país, a Água Mineral Rocha Branca.

Destaca-se o Grupo Globo, o conglomerado de mídia que mais recebeu verba do Governo Federal para veicular sua propaganda institucional. Além das rádios que levam o nome do próprio grupo, como Globo AM, outras emissoras, a exemplo da CBN, fazem parte do mesmo grupo empresarial, o que atribui ao grupo o total de R\$ 392,732 mil de 2000 a 2014.

Vimos há pouco que parte da verba de mídia do Governo Federal para internet é restrita a parcela de grandes conglomerados de empresas multinacionais. Na esfera da TV e do rádio, foi possível identificar a reprodução da mesma política de comunicação voltada para manutenção do sistema privado, o que nos leva a afirmar, mesmo de forma parcial, que a política de comunicação do Governo Federal, sob a égide da distribuição da verba de mídia, além de priorizar as esturras de diferentes mercados que formam a rede da Indústria Cultural, acaba por conservar o sistema privado de comunicação. E mais: o Estado, na condição de um anunciante, porta-se como um agente privado dependente da produção da mercadoria audiência gerada no bojo das relações de trabalho desenvolvidas dentro da lógica de produção edificada pela Indústria Cultural.

### **3.4 - A REGIONALIZAÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL EM NÚMEROS.**

A medida adotada por governo Lula para regionalizar a verba de mídia tem por objetivo principal a ampliação do quantitativo de empresas de comunicação aptas a veicular a propaganda estatal, a fim de proporcionar uma melhor distribuição da verba de mídia nas diferentes regiões do Brasil. Para se cumprir essa meta, a primeira medida adotada foi a criação de um sistema de cadastro em 2003, denominado Midiacad. Até 2015 essa medida contribuiu para que houvesse um aumento de 2.207% no número de emissoras de rádio e TV, aptos a receberem a verba de mídia.

Para auxiliar o processo de regionalização iniciado pela política do Midiacad, em 2008, a Presidência da República, estabeleceu o decreto nº 6.555, que ordena sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal. No Art. 2º, inciso X do decreto, o texto ressalta “valorização de estratégias de comunicação regionalizada (BRASIL, 2008)”. Para o governo

petista, a política de regionalização representaria um avanço no processo de democratização da verba de mídia, tendo em vista que, após estas duas medidas, mais veículos, de diferentes, regiões, passariam a receber recursos públicos para veicular a propaganda institucional do Estado, principalmente os veículos de pequeno e médio porte.

São notórias as consequências geradas pela política de cadastro do Mídiascad e o decreto nº 6.555. O percentual de cadastro apresentado acima demonstra isso. Contudo, ao identificar para onde o Governo Federal direcionou esses recursos públicos ao longo dos quatorze anos, é possível identificar que essa política de comunicação concentrou boa parte dos recursos nas mãos de conglomerados midiáticos privados.

O fato de o governo ter ampliado o quantitativo de veículos aptos a receberem verba de mídia nos últimos anos não necessariamente implica em uma divisão equânime desses recursos entre as regiões do país. O gráfico 8 apresenta o resultado para o período em que se adotou legalmente a política de regionalização, 2003 a 2014 (gestão Lula e Dilma Rousseff), e o gráfico 9 exibe apenas os anos de 2000 a 2002, abordando apenas parte da gestão do governo FHC. Exibidos dessa forma os dados nos dão uma compreensão característica de como os três governos (FHC, Lula e Dilma) estruturaram a política de distribuição da verba de mídia.

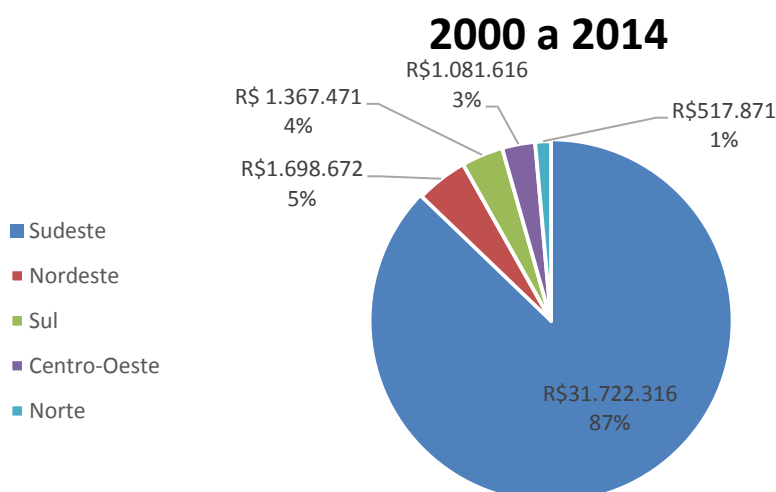


Gráfico 7- Gastos do Governo com Mídia por Região - 2000 a 2014 (Valor Real IPCA, ano base 2014)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados ofertados pelo IAP

## 2003 a 2014

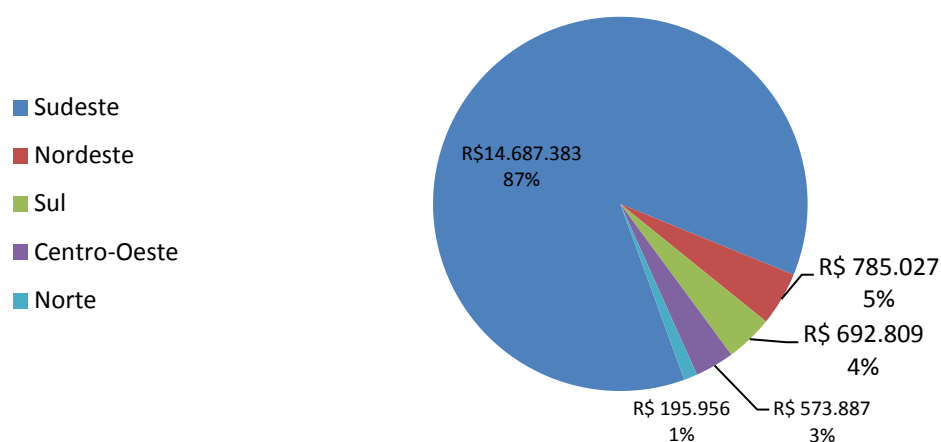


Gráfico 8- Gastos do Governo com Mídia por Região - 2008 a 2014 (Valor Real IPCA, ano base 2014)  
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados ofertados pelo IAP

## 2000 a 2002

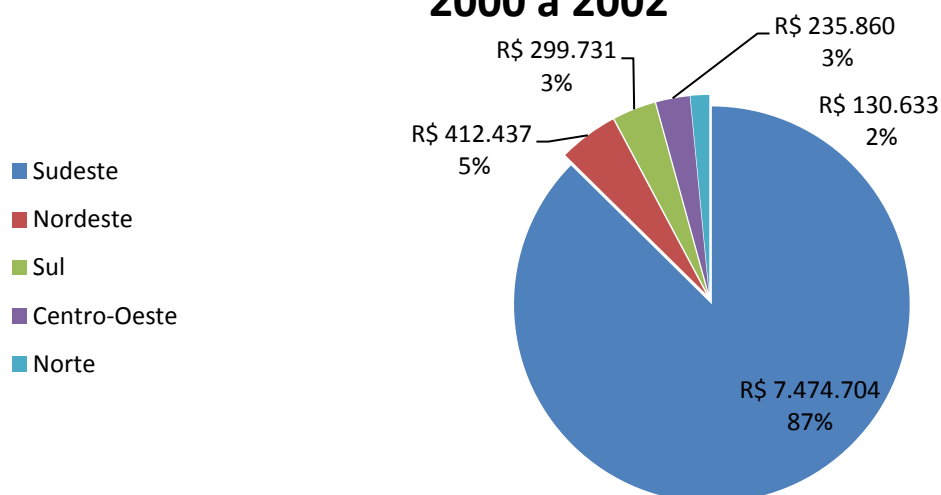


Gráfico 9 - Gastos do Governo com Mídia por Região - 2000 a 2002 (Valor Real IPCA, ano base 2014)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados ofertados pelo IAP

O gráfico 7 demonstra que a política de regionalização, durante os quatorze anos analisados a região sudeste foi a que mais recebeu verba de mídia do Governo Federal (FHC, Lula e Dilma). Em termos percentuais, a região Sudeste é que mais concentra verba de mídia,



com 87 %. O Nordeste aparece como segunda região com 5%, a região Sul como a terceira, com 3%, e por último a região Norte, com 1%. Esses números demonstram que apesar de o Governo ter criado diferentes medidas políticas para que houvesse a regionalização de seus gastos com publicidade, ainda há uma forte tendência de concentração desses gastos na região sudestes. A única diferença, em termos de concentração regional, aparente no gráfico 9, é que tanto a região centro-oeste quanto a região sul concentraram 3% do total de verba de mídia distribuída entre os anos 2000 a 2002.

Outro elemento de reflexão é que, se por um lado houve uma mudança quantitativa nos veículos de comunicação aptos a receber a verba de mídia do Governo Federal, especialmente a partir da invenção do Midiacad, por outro lado essa medida não modificou qualitativamente o processo de concentração de recursos públicos, em determinados veículos de comunicação privados, localizados na região Sudeste.

A partir dos dados apresentados e analisados ao longo desse capítulo, é possível inferir que, independentemente da gestão, FHC (2000 a 2002), Lula (2003 a 2011) e Dilma Rousseff (2011 a 2014), a política de comunicação do Estado brasileiro, em especial o processo de distribuição da verba de mídia para veicular sua propaganda institucional, mostra-se como uma política de Estado, cuja principal característica é de privatização e concentração de recursos públicos nas principais empresas que formam a Indústria Cultural, seja em âmbito nacional ou internacional. Assim, o Estado brasileiro na condição de um anunciante privado, age com base na dinâmica estabelecida pelo mercado de comunicação, especialmente a partir do consumo da mercadoria audiência, produzida em larga escala pelas indústrias culturais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos elementos apresentados nos três capítulos que estruturam a presente pesquisa foi possível afirmar algumas hipóteses oriundas da política de distribuição da verba de mídia do Governo Federal desde a publicação desses dados (2000 a 2014). A primeira hipótese é que essa política carrega em si um caráter privatizador, pois, uma parcela considerável desses recursos é destinada para os setores privados da comunicação, em todos os meios analisados (televisão, rádio, internet, guia de lista, cinema, jornal e revista impressa). E isso se dá devido à decisão política do Estado brasileiro em compreender que o principal critério decisório para segmentação de seus recursos de mídia deve corresponder à questão da mídia técnica ou níveis de audiência gerados pelas empresas de comunicação no país. A audiência, em sua forma de mercadoria, consolida-se como principal elo entre o Estado e diferentes representantes da comunicação privada no Brasil, considerando que esse setor é o principal produtor dessa mercadoria.

Este comportamento operado pelo Estado gera uma espécie de mimetismo, onde o mesmo comporta-se como um agente privado qualquer, dependente dos circuitos comerciais de comunicação na busca da mercadoria audiência produzidas pelos monopólios partícipes da Indústria Cultural. Nesse contexto os aparelhos públicos de comunicação ao longo dos quatorze anos receberam um quantitativo inferior de recursos públicos, o que nos leva a reforçar a tese defendida por Jonas Valente de que no Brasil o sistema público de comunicação cumpre um papel secundário, ou nas próprias palavras do autor, cumpre um papel de complementaridade marginal.

Foram vultosos os montantes de recursos públicos, sob forma de verba de mídia, gastos na compra de espaço publicitário com as principais agentes do mercado nacional e internacional de comunicação e produção de conteúdo, seja no âmbito da radiodifusão ou internet, onde as corporações Globo, Record, SBT, Rede TV! e Bandeirantes são os principais destinos da verba de mídia para o sistema aberto de televisão.

Outro fator de destaque foi o resultado gerado a partir da análise da política de regionalização da verba de mídia. Ao analisar essa medida adotada pelo Governo, não houve

de fato um movimento de desconcentração desses recursos na região sudeste, mesmo após o aumento de 2.207% a mais de veículos cadastrados no Mídiascad para receber a verba, sendo que o maior quantitativo de novos veículos pertence. A questão da concentração de recursos públicos no setor privado em detrimento do sistema público de comunicação é discutida no campo político por diferentes movimentos e espaços de debates<sup>41</sup> que atuam na perspectiva da democratização da comunicação. Para estes, um dos primeiros passos para o Estado brasileiro operar na perspectiva de fortalecimento do sistema público de comunicação necessariamente perpassa pelo direcionamento dos recursos destinados para compra de espaço publicitário (verba de mídia) mídia para geração e financiamento de políticas públicas que sejam capazes de fortalecer um sistema de comunicação público.

Por fim, A verba de mídia do Governo Federal, objeto deste estudo, é apenas parte de um universo mais amplo que corresponde à contratação de serviços publicitários, que por sua vez envolve diferentes agentes privados para planejamento e execução do plano de comunicação institucional com base na difusão da propaganda estatal, o que nos aponta novos desafios de pesquisa na tentativa de compreender a totalidade de recursos utilizados pelo Estado brasileiro para execução de seu plano de propaganda. Esses são novos desafios há serem explorados em outro momento. No mais, acredita-se que as questões analisadas e esclarecidas em torno da política de distribuição da verba de mídia ao longo de quatorze anos, servirão de ferramenta para contribuir tanto com outras produções acadêmicas no campo da comunicação, como também para movimentos sociais que apontam outras possibilidades de comunicação no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

<sup>41</sup>A exemplo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Coletivo Inervozes e Executiva dos Estudantes de Comunicação.

ARRUDA, Maria Armanda do Nascimento. **A Embalagem do Sistema: A Publicidade no Capitalismo Brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

ADORNO, Theodor W. HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Tradução Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

\_\_\_\_\_. “A indústria cultural: o iluminismo como mistificação das massas”. In: Lima, Luiz Costa. **Teoria da cultura de massa**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 169 – 214.

\_\_\_\_\_. **Indústria Cultural**. IN CONH, Gabriel (org). **Comunicação e Indústria Cultural**. São Paulo, Nacional, 1977.

BOLAÑO, César (org.). **Comunicação e a Crítica da Economia Política: perspectivas teóricas e epistemológicas**. 1ª Ed. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Tapando elAgujero Negro. Para una Crítica de laEconomía Política de laComunicación**. CIC Cuadernos de Información y Comunicación 2006, vol. 11 47-56, 2006. <<https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/viewFile/CIYC0606110047A/7273>>. Acessado em 12 de maio de 2017. Às 20h00min.

\_\_\_\_\_. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Hucitec/Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mercado Brasileiro de Televisão**. 2ª ed. rev. e ampl. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo : EDUC, 2004.

BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão no Brasil hoje: a multiplicidade da oferta. Comunicação e Sociedade**. São Bernardo do Campo, nº 31, 1º cem.,1999, pp 9-34.

BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital. Exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

**BRASIL**. Lei 4.680, de 18 de junho de 1965. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4680.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4680.htm)>. Acessado em 10 de junho, 2017. às 22h00min.

**BRASIL**. Lei 12.232, de 29 de abril de 2010. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm)>. Acessado em 10 de maio, 2017. às 22h00min.

**BRASIL**. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acessado 12 de maio, 2017. às 17h00min.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.

LIMA, Venício. **Quem Financia a Mídia Privada?**. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/quem-financia-a-midia-privada/>> Acessado em 23 de maio, 2017.

MOTA, Joane Santos. **Economia Política Da Comunicação: Mapeamento, História E Sua Contribuição ao Campo da Comunicação No Brasil**. Trabalho publicado no XIII Seminário Obscom/CEPOS, Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, São Cristóvão, 2014.

MARX, Karl. **Introdução a Contribuição para a Crítica da Economia Política**. São Paulo. Expressão Popular, 2010.

MOSCO, V. **Economia política da comunicação: uma perspectiva laboral. Comunicação e Sociedade I: Cadernos do Noroeste**, Braga, v. 12, n.1/2, 97-120, 1999.

ORMAY, Larissa Santiago; RODRIGUES, TheófiloCodeço Machado. **Financiamento público da mídia privada no Brasil: Notas para uma Economia Política da Comunicação**. Trabalho publicado na Revista Científica da EPITIC. 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973.

RODRIGUEZ, Fernando. **Governo Federal Gastou R\$ 2,3 bilhões em publicidade em 2014**. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/04/24/governo-federal-gastou-r-23-bilhoes-em-publicidade-em-2014/>> Acessado em 23 de março, 2017.

SMYTHE, Dallas. **Communications Blindspot of western Marxism**.Canada. Journal of Political and Social Theory, 1977.

SANTOS, Pedro Alexandre. **Relação Público-Privado na Política de Distribuição de Verba Publicitária da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (2011-2014)**. Universidade Federal de Sergipe, 2015.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. **A Criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada para ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.